

### Transnationale Migration: multilateraler Harmonisierungs- und Regelungsbedarf

Wöhlcke, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wöhlcke, M. (2001). *Transnationale Migration: multilateraler Harmonisierungs- und Regelungsbedarf*. (SWP-Studie, S 2). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255610>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Manfred Wöhlcke*

## Transnationale Migration

Multilateraler Harmonisierungs- und  
Regelungsbedarf

S 2  
Februar 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

Copyright © 2001

Stiftung Wissenschaft und  
Politik

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik

Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

**Problemstellung und Schlußfolgerungen** 5

**Transnationale Migration als globales Problem** 7

**Bisherige internationale Regelungen  
zur Migrationsproblematik** 12

Vereinte Nationen 12

OAU 14

OAS 14

Caribbean Basin Initiative 14

NAFTA 14

Europa und EU 15

**Internationaler Harmonisierungs- und  
Regelungsbedarf** 17

Kategorien transnationaler Migranten 17

Flüchtlinge im Sinne der

Genfer Flüchtlingskonvention 18

De-facto-Flüchtlinge 19

Legale Einwanderung 20

Familienzusammenführung 22

Integration 22

Befristeter Aufenthalt und

kleiner Grenzverkehr 24

Unerwünschte und illegale Zuwanderung 24

Bekämpfung der Migrationsursachen 25

**Schlußfolgerungen** 27

**Literaturhinweise** 29

Dokumente und Materialien 29

Monographien und Aufsätze 29



**Transnationale Migration.  
Multilateraler Harmonisierungs- und  
Regelungsbedarf**

Große transnationale Migrationsströme hat es immer gegeben, aber sie haben sich im Verlauf der Geschichte in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht verändert. Es gibt unterschiedliche *push*- und *pull*-Faktoren, die dafür verantwortlich sind, daß Menschen ihre angestammte Heimat verlassen. Aus der Perspektive der Zielländer ergeben sich vier grobe Kategorien von Migranten: jene, die aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenommen werden *müssen*; jene, die zwar nicht aufgenommen werden müssen, nach bestimmten Kriterien aber aufgenommen werden *sollten*; jene, an denen das Zuwanderungsland ein objektives Eigeninteresse hat; und schließlich jene, die nicht erwünscht sind. Diese vier Kategorien lassen sich jeweils weiter unterteilen.

Transnationale Migration ist aus der Perspektive der Zielländer also zum Teil erwünscht, zum Teil aber »eher« oder gänzlich unerwünscht. Viele zugewanderte Migranten werden seitens der ansässigen Bevölkerung akzeptiert und wohlgelitten, andere werden jedoch als problematisch erlebt, und ihre Integrationswilligkeit sowie -fähigkeit werden häufig kritisch beurteilt. Die Summe aller unerwünschten Migranten produziert letztlich die globale Migrationsproblematik. Würde es ausschließlich erwünschte Migranten geben, gäbe es diese Problematik nicht. Die Beschäftigung mit dem Thema erzwingt in gewisser Weise eine besondere Aufmerksamkeit für die kritischen Aspekte der transnationalen Migration. Letztere hat mittlerweile eine Dimension angenommen, angesichts derer die einzelstaatliche Asyl-, Ausländer- und Einwanderungspolitik häufig nicht mehr problemadäquat ist sowie zunehmender multilateraler Harmonisierungs- und Regelungsbedarf besteht. Die Migrationsproblematik ist zwar schon lange ein Thema der internationalen Politik, aber die bisherigen Vereinbarungen sind noch nicht ausreichend, weil sie nicht alle relevanten Bereiche abdecken, nicht im Rahmen eines zusammenhängenden Vertragswerks koordiniert sind und einen unterschiedlichen Grad der Verbindlichkeit haben.

Das grundlegende Problem besteht darin, daß viele Staaten eine Zuwanderung zulassen müssen, die maßgeblich humanitär begründet ist; für die Migrationspolitik »im eigenen Interesse« wird der Spielraum entsprechend eingeengt, will man die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft nicht überstrapazieren. Verschärft wird das Problem durch illegale Ausländer und jene, denen die Aufenthaltserlaubnis entzogen wurde, die aber trotzdem – aufgrund langwieriger rechtlicher Verfahren – im Land bleiben. Eine internationale Regelung der Migrationsproblematik sollte insbesondere nachstehende Ziele verfolgen:

1. Definition internationaler Standards für den Umgang mit Flüchtlingen, De-facto-Flüchtlingen und allen anderen Ausländern sowie deren Familienangehörigen;
2. international faire Verteilung der Lasten der Aufnahme von Flüchtlingen und De-facto-Flüchtlingen;
3. Förderung der legalen Einwanderung und Integration von Ausländern sowie Erleichterung der Einbürgerung;
4. Maßnahmen gegen die Ursachen unerwünschter Migration;
5. Unterbindung der illegalen Zuwanderung, Bekämpfung der Schleuserkriminalität und Erleichterung der Rückführung unerwünschter Ausländer.

Im vorliegenden Papier wird versucht, den sinnvollen Bereich für multilaterale Harmonisierung und Regelung zu definieren sowie konkrete Vorschläge zu formulieren. Dabei geht es um folgende Einzelthemen: Flüchtlinge im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention; De-facto-Flüchtlinge; legale Einwanderung; Familienzusammenführung; Integration; befristeter Aufenthalt und kleiner Grenzverkehr; unerwünschte und illegale Zuwanderung sowie schließlich die Bekämpfung der Migrationsursachen.

In allen Staaten besteht ein Interesse daran, die erwünschte Migration zu fördern und die unerwünschte Migration einzudämmen. Letzteres verlangt viel Umsicht, wenn die in den westlich orientierten Demokratien vorherrschenden humanitären, völkerrechtlichen, rechtsstaatlichen und liberalen Grundsätze beachtet werden. Bei der multilateralen Harmonisierung und Regelung der transnationalen Migration kann es nicht darum gehen, diese Grundsätze auszuhöhlen, sondern ihnen im Gegenteil eine größere Verbindlichkeit zu verleihen und die globale Migrationsproblematik

auf dieser Basis ordnungspolitisch besser zu gestalten.

# Transnationale Migration als globales Problem

Die Frage, wie ein Migrant genau zu definieren ist, wird von Staat zu Staat unterschiedlich beantwortet.<sup>1</sup> Im allgemeinsten Sinne sind Migranten Zuwanderer, die im Ausland geboren wurden. Diese Definition ist allerdings nicht identisch mit jener, die im sozialen Alltag von Bedeutung ist. Dort geht es ganz allgemein um die »Fremden«, und zwar unabhängig von ihrem Geburtsort, ihrem rechtlichen Status und auch unabhängig davon, ob sie eingebürgert sind, solange sie die als relevant erachteten Merkmale ihres »Anderseins« behalten.<sup>2</sup> Mit dem Akt der Einbürgerung verliert sich nicht automatisch die ethno-kulturelle Identität, und zwar weder bei der ursprünglich ansässigen Bevölkerung noch bei den Zuwanderern. Wenn also festgestellt wird, daß in einem bestimmten Land beispielsweise 5 Mio. Ausländer leben, kann ein unvollständiges Bild entstehen, denn nach der im sozialen Alltag vorherrschenden Definition »der Fremden« sind es möglicherweise wesentlich mehr.

Viele zugewanderte Minderheiten (d.h. Gruppen, die als ethno-kulturell »anders« erlebt werden) werden seitens der ansässigen Bevölkerungsmehrheit akzeptiert und wohlgeleitet, andere werden aber als problematisch erlebt, und ihre Integrationswilligkeit sowie -fähigkeit werden häufig kritisch beurteilt.<sup>3</sup> Diejenigen »Fremden«, die als problematisch angesehen werden, sind allerdings nicht nur Ausländer, sondern auch eingebürgerte Zuwanderer. Das tatsächlich existierende »Ausländerproblem« erschließt sich insofern

nicht aus der Ausländerstatistik, sondern aus den Ergebnissen der empirischen Sozialforschung.

Massenmigrationen sind zwar kein neues Phänomen, aber sie haben sich im Verlauf der Geschichte in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht verändert. Die »großen« Völkerwanderungen, die unter anderem zum Zusammenbruch des Römischen Reichs geführt haben, »bewegten wahrscheinlich nur wenige hunderttausend Menschen, und dies über mehrere Generationen hinweg.«<sup>4</sup> Zum Vergleich: Allein in der EU leben gegenwärtig ca. 20 Mio. Ausländer mit legalem bzw. geduldetem Aufenthaltsstatus, abgesehen von jenen zahlreichen Zuwanderern, die bereits eingebürgert worden sind. Die Zahl der in der EU *illegal* lebenden Ausländer ist nicht bekannt, aber sie dürfte erheblich sein. Dabei ist die EU keineswegs in besonderem Maß von transnationaler Migration betroffen, denn nach wie vor gilt, daß die meisten Migranten aus der sogenannten Dritten Welt stammen und dort auch bleiben. Nur ein kleiner Teil versucht bislang, auf unterschiedlichen Wegen in die Industrieländer zu gelangen. Nach Schätzungen des UN-Bevölkerungsfonds und der International Organization for Migration (IOM) leben gegenwärtig rund 120 Mio. Menschen außerhalb ihres Geburtslandes, darunter 85 Mio. Arbeitsmigranten samt ihren Familienangehörigen, 13 Mio. Flüchtlinge bzw. Asylsuchende sowie 20 Mio. illegale Zuwanderer.<sup>5</sup>

Für die transnationale Migration spielen verschiedene Faktoren eine Rolle – einzeln oder in jeweils unterschiedlichen Kombinationen. Zu den *push*-Faktoren (der Herkunftsländer) gehören: schlechte sozio-ökonomische Bedingungen, hohe Arbeitslosigkeit, ethnische Spannungen, politische Verfolgung, existenzbedrohende Umweltschäden und Ressourcenverknappung. Zu den *pull*-Faktoren (der Zielländer) gehören wirtschaftliche Attraktivität, Schutz vor politi-

1 Vgl. Rainer Münz, Woher – wohin? Massenmigration im Europa des 20. Jahrhunderts, in: Ludger Pries (Hg.), Transnationale Migration, Baden-Baden: Nomos, 1998 (Soziale Welt, Sonderband 12), S. 221–243 (222).

2 Mecheril spricht in diesem Zusammenhang von »den anderen Deutschen ...«, die nicht dem fiktiven Idealbild des oder der »Standard-Deutschen« ... entsprechen.« (Paul Mecheril, Zugehörigkeitserfahrungen von anderen Deutschen. Eine empirische Modellierung, in: Pries, Transnationale Migration, S. 293–314).

3 Vgl. Catherine Wihtol de Wenden, Kulturvermittlung zwischen Frankreich und Algerien: Eine transnationale Brücke zwischen Immigranten, neuen Akteuren und dem Maghreb, in: Pries, Transnationale Migration, S. 265–276; Mecheril, Zugehörigkeitserfahrungen. Letzterer verweist auf Multikulturalität und die in jüngerer Zeit entstandenen »transnationalen sozialen Räume« (S. 294).

4 Michael Stürmer, Völkerwanderung und politische Stabilität in Geschichte und Gegenwart, in: Steffen Angenendt (Hg.), Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, Bonn 1997, S. 27–33 (27).

5 Vgl. Steffen Angenendt, Flucht und Migration. Aktuelle Probleme der weltweiten Wanderungen, in: Internationale Politik, (1999) 4, S. 1–10 (2).



scher Verfolgung und ethnischer Diskriminierung, liberale Ausländer- und Asylpolitik; Möglichkeiten, leicht einzureisen, sowie bestehende »Brückenköpfe« und Netzwerke. Es ist nicht zu erwarten, daß sich die Wirkung der migrationsrelevanten Faktoren in Zukunft abschwächen wird. Gleichzeitig wird das explosive Wachstum der Weltbevölkerung – namentlich in den armen Ländern – mindestens für die kommenden 50 Jahre anhalten. Insofern ist davon auszugehen, daß sich die transnationale Migrationsproblematik verschärfen wird.

Große Migrationsströme – vor allem Armutsmigrationen aus »fremden« Kulturkreisen – werden in den meisten Staaten von einem großen Teil der ansässigen Bevölkerung als problematisch erlebt, auch wenn dies in einigen Ländern – vor allem in den liberal verfaßten westlichen Demokratien – aufgrund der öffentlichen Meinungsführerschaft von Ausländer- und Asyllobbies nicht immer so deutlich wird.<sup>6</sup> Nahezu alle Staaten sind seit einigen Jahrzehnten in der einen oder anderen Weise von transnationaler Migration betroffen. Es handelt sich um eine globale Entwicklung mit spezifischen lokalen Konsequenzen und entsprechend unterschiedlichem politischen Handlungsbedarf in den einzelnen Staaten. In gewisser Weise erinnert es an die globale Umweltkrise, die sich lokal ebenfalls spezifisch auswirkt, aber in wesentlichen Bereichen nur durch internationale Kooperation bewältigt werden kann, weil selbst mit der bestmöglichen einzelstaatlichen Umweltpolitik lediglich ein Teil der Ursachen bekämpft werden kann.

Transnationale Migration ist zum Teil erwünscht, zum Teil aber auch unerwünscht. Die Summe aller unerwünschten Migranten produziert letztlich die globale Migrationsproblematik. Würde es ausschließlich erwünschte Migranten geben, gäbe es diese Problematik nicht. Die Beschäftigung mit dem Thema erzwingt in gewisser Weise eine besondere Aufmerksamkeit für die kritischen Aspekte der transnationalen Migration. Dabei geht es nicht nur – aber auch – um kollektive Befindlichkeiten, sondern um nachvollziehbare kritische Aspekte, die einer ideologisch unbefangenen Betrachtung bedürfen. Die wichtigsten werden im folgenden benannt.

Große Migrationsströme produzieren große Minderheiten, und diese assimilieren sich in der Regel schlecht, wenn sie aus einem sehr andersartigen sozio-

kulturellen Umfeld stammen. Für die internationale Politik der betreffenden Staaten hat dies jeweils spezifische Konsequenzen. Häufig haben große Migrationsströme einen Einfluß auf die Innen- und Außenpolitik der Zielländer, und zwar namentlich dann, wenn ein erheblicher Teil der Zuwanderer und deren Nachkommen eingebürgert wird. Viele Staaten haben im Verlauf der Geschichte zwar große Zuwanderungsströme (mehr oder weniger gut) integriert, aber die gegenwärtige und vor allem die in Zukunft zu erwartende internationale Migration hat quantitativ und qualitativ eine ganz andere Dimension. Die formale Staatsbürgerschaft (»Demos«) gewinnt gegenüber der Zugehörigkeit zu einer Nation mit einer relativ homogenen sozio-kulturellen Identität (»Ethnos«) weltweit an Bedeutung. Paradoxiertweise bleibt die sozio-kulturelle bzw. »ethnische« Identität einzelner Zuwanderergruppen (auch im Fall von Einbürgerung) häufig erhalten, und deren demographisches sowie politisches Gewicht wachsen. Wenn Zuwanderer aus einem andersartigen sozio-kulturellen Milieu stammen und sich nicht assimilieren wollen bzw. können, besteht die Tendenz zur Herausbildung von Subkulturen und Ghettos, welche die soziale und politische Kohäsion sowie die kulturelle Identität des »Staatsvolks« beeinträchtigen können. Statt eines *Schmelztiegels* entsteht dann eine segmentierte multikulturelle Gesellschaft,<sup>7</sup> die von einem großen Teil der Bevölkerung vieler Staaten als problematisch erlebt wird. Dies kann zu erheblichen Spannungen und Konflikten führen, zum Teil mit einer entsprechenden außenpolitischen Resonanz.

7 »Wie groß der Diskussionsbedarf ist, zeigt sich auch in der neueren Debatte über den »Multikulturalismus«. Während dieser beliebig interpretierbare Begriff in Australien die Anerkennung der kulturellen Vielfalt und ihrer Legitimität bedeutet und mit einer Politik der Einbürgerung und der Gleichheit aller verbunden wird – selbstverständlich auch mit der Landessprache als Kommunikationsmittel –, wird das Konzept in Deutschland und anderen europäischen Ländern in eine gefährliche Nähe zur Vorstellung des Multi-Nationalismus gerückt. So benutzt etwa Claus Leggewie im Untertitel seines Buchs den Begriff »Vielvölkerrepublik« – eine sehr mißverständliche Anspielung auf ehemalige Vielvölkerstaaten wie Österreich-Ungarn. Dadurch werden Ängste geweckt und Illusionen geschürt – man denke nur an die Vorstellung der türkischen Regierung von den Einwanderern als ihrer »Lobby« in Europa. Daß Einwanderung auch immer mit dem Aufbau von Loyalitäten und Zusammengehörigkeitsgefühl, also mit *nation building*, verbunden sein muß, gerät dabei außer Sicht« (Dietrich *Thränhardt*, Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich, in: *Angenendt* [Hrsg.], Migration und Flucht, S. 138).

6 Vgl. Rolf *Stolz*, Probleme der Zuwanderung, Zuwanderung als Problem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (27.11.1998) B49, S. 15–34.

Die Existenz großer ethnischer Minderheiten kann die Politik eines Landes gegenüber ihren Herkunftsländern beeinflussen und die außen- sowie sicherheitspolitischen Optionen einschränken.<sup>8</sup> Gelegentlich wird Migration regelrecht als politisches Druckmittel eingesetzt. Manche Länder lassen es sich honorieren, wenn sie ihre Staatsbürger »zurücknehmen«. Das in vielen, namentlich demokratisch verfaßten Staaten garantierte politische Asyl kann von despotischen Regimen als Erpressungsinstrument benutzt werden, da letztere jederzeit nicht nur »Wirtschaftsflüchtlinge«, sondern »echte« politische Flüchtlinge produzieren können.

Ein in der Öffentlichkeit häufig überschätztes, aber deswegen keineswegs irrelevantes Problem transnationaler Migration betrifft die innere Sicherheit.<sup>9</sup> Die Zielländer von Migrationen importieren häufig Probleme und Spannungen aus den Herkunftsländern,<sup>10</sup> zum Beispiel organisierte Kriminalität oder politische Konflikte, die auf ihrem Territorium fortbestehen, wobei besonders die große Liberalität westlicher Gesellschaften extensiv in Anspruch genommen wird. Das befriedigende Funktionieren einer multiethnischen Gesellschaft hängt von vielen Faktoren ab, die sich nicht beliebig »herstellen« lassen. Die Überforderung der Integrationsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung – womöglich in Kombination mit der Integrationsunwilligkeit bzw. -unfähigkeit der zugewanderten Minderheit – kann Spannungen und fremdenfeindliche Handlungen begünstigen. Darüber hinaus können derartige Minderheiten außenpolitische Beziehungen belasten, wenn das betreffende Gastland die Opposition des außenpolitischen »Partners« beherbergt, gleichgültig, ob zu diesem befreundete Beziehungen bestehen oder nicht.

Die Asymmetrie des Bevölkerungswachstums in ethnischer Hinsicht führt darüber hinaus zu Verschiebungen der Größenverhältnisse zwischen Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher biologischer und/oder kultureller Identität. Wenn zwischen diesen Bevölkerungsgruppen Spannungen bestehen, werden die betreffenden Verschiebungen zusätzlichen Konfliktstoff produzieren.<sup>11</sup> Da ethnisch heterogene Gesellschaften häufig auch nach ethnischen Kriterien (»ethnoclasses«) geschichtet sind,<sup>12</sup> kommt es zu einer Überlagerung von sozusagen normalen Verteilungskämpfen durch ethnische Konflikte. »Ethnoclasses« am unteren Rand der gesellschaftlichen Pyramide verzeichnen in der Regel eine höhere Fertilität als jene, die darüber liegen, was zusätzliche Probleme produziert.

Die konstruktive Bewältigung großer Migrationsströme setzt nicht nur die Integrationswilligkeit und -fähigkeit der aufnehmenden Gesellschaft voraus, sondern auch die Integrationswilligkeit und -fähigkeit der betreffenden Migranten. Dabei sind sowohl Quantitäten als auch Qualitäten (also der sozio-ökonomische, politische und kulturelle Hintergrund der Migranten im Vergleich zur aufnehmenden Gesellschaft) von Bedeutung. Im Hinblick auf die *Quantitäten* kann wohl generell festgestellt werden, daß bereits die gegenwärtig bestehenden und mehr noch die künftigen Migrationspotentiale die Integrationswilligkeit und -fähigkeit vieler Aufnahmeländer überfordern. Es ist nicht möglich, abstrakt zu definieren, wie viele Migranten

8 Vgl. Gérard-François *Dumont*, *Démographie et géopolitique*, in: Défense National, April 1993, S. 37–54 (45f); Gil *Loescher*, Wanderungsbewegungen und internationale Sicherheit, in: *Angenendt* (Hg.), *Migration und Flucht*, S. 181ff; Nicholas *Eberstadt*, *Population Change and National Security*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1991) 3, S. 115–131 (127ff); Sam. C. *Sarkesian*, The Demographic Component of Strategy, in: *Survival*, 31 (1989) 6, S. 549–564 (555f); Peter *Lösche*, Pazifische Alternative? Pazifische Orientierung der Vereinigten Staaten und neuer Regionalismus in Amerika, in: *Vierteljahresberichte*, (1987) 108, S. 107–117 (107ff).

9 Vgl. Reinhard *Rupprecht*, Zuwanderung und innere Sicherheit, in: *Angenendt*, *Migration und Flucht*, S. 87–95.

10 Vgl. Friedrich *Korkisch*, Die demographische Explosion der dritten Welt – Konfliktpotential des 21. Jahrhunderts, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift*, (1989) 5, S. 417–422 (422).

11 »Hinsichtlich ihrer sozialen und kulturellen Auswirkungen können Massenwanderungen die oft sorgfältig ausgewogenen Beziehungen zwischen den Gemeinschaften des Aufnahmelandes beeinflussen und grundlegende gesellschaftliche Werte in Frage stellen, indem sie die ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Zusammensetzung der Bevölkerung des Gastlandes verändern. Die einheimische Bevölkerung wird darauf achten, daß ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen nicht durch die Immigranten bedroht werden, und sie wird allgemein den Einfluß der Zuwanderer auf das politische und soziale Gefüge ihres Landes mißtrauisch beobachten. Die Einheimischen werden der Aufmerksamkeit und den Hilfsleistungen, die den Ankommenden zuteil werden, mit Vorbehalten und Neid begegnen. Sie werden fürchten, daß der Zustrom von Arbeitskräften das Lohnniveau senken und Arbeitslosigkeit nach sich ziehen wird, während gleichzeitig Mieten und Preise steigen werden« (*Loescher*, *Wanderungsbewegungen*, S. 183).

12 Das ist zwar nie ganz randscharf der Fall, aber die Korrelation zwischen Ethnie und Schicht ist dennoch häufig recht deutlich. Sie muß im übrigen gar nicht objektiv bestehen; es genügt, wenn ein großer Teil der betreffenden Bevölkerungsgruppe dieser Ansicht ist.

eine bestimmte Gesellschaft »verträgt«. Das ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Bezüglich vieler Aufnahme­länder besteht jedoch der Eindruck, daß sie nicht wesentlich mehr Migranten als bisher aufnehmen können, ohne daß größere Probleme entstehen. Das hängt natürlich auch von der »Qualität« der Migranten ab.

»In jeder Gesellschaft gibt es die Furcht, durch unkontrollierte Immigration die eigene kulturelle Identität zu verlieren. In der Hoffnung auf eine Rückkehr in ihr Herkunftsland bemühen sich viele Migranten und Flüchtlinge, ihr eigenes kulturelles Erbe und ihre nationale Identität auch im Gastland zu bewahren, was ihre Integration in die fremde Gesellschaft erschwert.«<sup>13</sup>

Bezüglich der Integration von Ausländern sind auch wirtschaftliche und sozialpolitische Aspekte von Bedeutung. Besonders problematisch ist der Zustrom vieler Migranten dann, wenn sie unterproportional zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen und in erheblichem Maß die Sozialsysteme der Aufnahmeländer in Anspruch nehmen.

Es gibt unterschiedliche Gruppen von Migranten. Einige *müssen* aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenommen werden, andere jedoch nicht. Und es gibt natürlich auch jene Migranten, an denen der aufnehmende Staat ein objektives Interesse hat (»Gastarbeiter«, Saisonarbeiter, berufliche Spezialisten u.ä.). Besonders jene Staaten, deren Erwerbsbevölkerung aus demographischen Gründen schrumpft und deren Altersaufbau immer ungünstiger wird, müßten an der Zuwanderung von Ausländern interessiert sein. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: *Ohne Zuwanderung* und bei einer konstanten Fertilität von 1,25 Kindern je Frau würde die Bevölkerung Deutschlands<sup>14</sup> von 81

Mio. im Jahr 2000 auf 51 Mio. im Jahr 2050 schrumpfen. Aber selbst mit einer Zuwanderung von jährlich 225 000 Ausländern und bei einer Steigerung der Fertilität auf 1,6 Kinder je Frau würde die Bevölkerung trotzdem schrumpfen, und zwar auf 73 Mio. im Jahr 2050.<sup>15</sup> Es gibt Schätzungen, wonach Deutschland eine jährliche Nettozuwanderung von rund 400 000 Menschen benötigt, um die Erwerbsbevölkerung zu stabilisieren.<sup>16</sup> Daraus ergibt sich ein Dilemma, denn es erscheint problematisch, eine derartig massive Zuwanderung befriedigend integrieren zu können. Um so dringlicher ist eine gezielte Einwanderungspolitik, um die Migration quantitativ und qualitativ zu steuern.

Die transnationale Migration hat eine Dimension angenommen, angesichts derer die einzelstaatliche Asyl-, Ausländer- und Einwanderungspolitik häufig nicht mehr problemadäquat ist. Einige Beispiele sollen dies illustrieren: Die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention wird unterschiedlich interpretiert; auch die Asylgesetze und -verfahren sowie die Rechte von Flüchtlingen und De-facto-Flüchtlingen sind von Staat zu Staat anders, und entsprechend variiert die »Attraktivität« der Zielländer, was einer fairen internationalen Lastenteilung entgegensteht. Einige Staaten verletzen die Menschenrechte, andere fühlen sich davon nicht betroffen, und wieder andere nehmen die betreffenden Flüchtlinge auf. Es gibt keinen internationalen Konsens darüber, was genau unter »verfolgungsfreien Staaten« zu verstehen ist. Manche Flüchtlinge halten sich nicht an das Gebot der politischen Enthaltensamkeit und nutzen das Gastland als sicheres Rückzugsgebiet für den Kampf gegen die Regierung ihres Herkunftslands, was zu internationalen Komplikationen führen kann. Einige Staaten zeigen wenig Engagement bei der Bekämpfung des Schleuserwesens und kooperieren unwillig bei der Identifizierung sowie bei der »Rücknahme« ihrer Staatsbürger. Einige Staaten haben besonders rigide, andere ziemlich lockere Grenzregime; einige kooperieren bei der Kontrolle der gemeinsamen Grenzen, andere aber nicht. Einige Staaten erklären sich zu

<sup>13</sup> Loescher, Wanderungsbewegungen, S. 183. Vgl. auch folgendes Zitat: »Die Sorge über das Schrumpfen der Bevölkerung ist so lange überflüssig, wie die die Bevölkerung tragende Kultur überzeugend genug ist, um von anderen Bevölkerungen übernommen, mitgetragen und weiterentwickelt zu werden. Wenn aber diese Bedingung nicht erfüllt ist oder wenn in bezug auf ihre Erfüllbarkeit Zweifel bestehen, ist jede Sorge angebracht« (Herwig Birg, Demographisches Wissen und politische Verantwortung. Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im 21. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 23 [1998] 3, S. 221–251 [223]).

<sup>14</sup> Zur Migrationsproblematik in bezug auf Deutschland ebd., S. 230ff; Rolf Stolz, Probleme der Zuwanderung: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, in: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, (22.7.1993) 29, S. 401ff.

<sup>15</sup> Vgl. Birg, Demographisches Wissen, S. 227f.

<sup>16</sup> Vgl. Steffen Angenendt, Migration: Herausforderung deutscher und europäischer Politik, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 2: Herausforderungen, München 1995, S. 175–197 (189); Reiner Hans Dinkel/Uwe Lebok, Demographische Aspekte der vergangenen und zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, (2.12.1994) B48, S. 27–36 (31).

Einwanderungsländern, andere lehnen dies jedoch ab, obwohl sie zum Teil mehr Zuwanderung aufnehmen als die klassischen Einwanderungsländer. Einige Staaten erschweren, andere erleichtern die Einbürgerung. Einige akzeptieren die doppelte Staatsangehörigkeit, andere wollen sie vermeiden, sehen sich aber bei Einbürgerungsverfahren mit dem Problem konfrontiert, daß manche Staaten ihre Bürger nicht aus der betreffenden Staatsangehörigkeit entlassen. Die ausländerrechtlichen Regelungen sowie die entsprechende Verwaltungspraxis im Hinblick auf Familiengründung, Familiennachzug und die Übertragung eines bestimmten Rechtsstatus auf Familienangehörige sind von Staat zu Staat unterschiedlich. Einige Staaten engagieren sich bei der Bekämpfung der Migrationsursachen, andere tun dies nicht, und manche torpedieren sogar derartige Bemühungen.

Diese Beispiele sollen den multilateralen Harmonisierungs- und Regelungsbedarf verdeutlichen. Es kann heute nicht mehr um eine Entscheidung für oder gegen transnationale Migration gehen, sondern nur noch darum, ob und wie sie politisch gestaltet werden soll. Sie betrifft fast alle Staaten, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Es handelt sich um ein globales Problem, das – ähnlich wie andere globale Probleme – nach einer internationalen Regelung verlangt. Eine derartige internationale Regelung wird sich vermutlich nicht innerhalb eines überschaubaren Zeitraums »aus einem Guß« entwickeln lassen,<sup>17</sup> sondern sie wird eher das Ergebnis eines mehr oder weniger koordinierten Prozesses von einzelstaatlichen Politiken, bi- und multilateralen Abkommen, regionalen Integrationsprozessen und UN-Aktivitäten sein, an dessen Ende im günstigsten Fall ein internationales Regime stehen würde. Dieses würde die nationale Gestaltungsfreiheit für Migrationspolitik eingrenzen und als Leitbild für die einzelstaatliche Rechtsprechung und Verwaltungspraxis dienen. Der Gedanke ist keineswegs neu; so hat Aga Khan eine »internationale humanitäre Ordnung« vorgeschlagen, mit der das gesamte Flüchtlings-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Arbeitsrecht geregelt werden soll.<sup>18</sup>

17 Vgl. *International Organization for Migration/IOM* (Hg.), *Overview of International Migration*, Genf, September 1995, S. 78.

18 Vgl. Michel *Moussalli*, Plädoyer für eine neue Flüchtlingspolitik, in: *Interdependenz*, (1991) 8, S. 42–54 (50); Anke I. *Gimbal*, Die Zuwanderungspolitik der Europäischen Union: Interessen – Hintergründe – Perspektiven, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.), *Das europäische Einwanderungskonzept*, Gütersloh 1994, S. 50–88 (53); *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States* (Hg.),

*Migration in the New Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community*, Gütersloh 2000, S. 13.

## Bisherige internationale Regelungen zur Migrationsproblematik

Die internationale Politik bemüht sich zwar schon lange eine Lösung der Migrationsproblematik,<sup>19</sup> aber die bisher getroffenen Regelungen sind noch nicht ausreichend, weil sie nicht alle relevanten Bereiche abdecken, nicht im Rahmen eines zusammenhängenden Vertragswerk koordiniert sind und einen unterschiedlichen Grad der Verbindlichkeit haben. Allein die Tatsache, daß sich die transnationale Migration in zahlreichen Staaten zu einem ernsthaften Problem entwickelt hat, verdeutlicht bereits, daß die bisherigen multilateralen Regelungen unzureichend sind. Der größte Grad der Verregelung besteht hinsichtlich des internationalen Flüchtlingsrecht, auch wenn die Praxis in den einzelnen Staaten nach wie vor unterschiedlich ist. Über die Grundsätze besteht in diesem Bereich immerhin insoweit Einigung, daß von einem internationalen Flüchtlingsregime gesprochen werden kann. Die meisten Staaten haben die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet. Sichtbarer institutioneller Ausdruck des internationalen Flüchtlingsrechts ist das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR). Detaillierte internationale Regelungen – allerdings von wesentlich geringerer Verbindlichkeit – gibt es ebenfalls bezüglich Arbeitsmigranten, und zwar namentlich seitens der International Labour Organization (ILO) und der International Organization for Migration (IOM).<sup>20</sup> In folgender Übersicht werden diese und weitere internationale Regelungen zusammengestellt.<sup>21</sup>

### Vereinte Nationen

In der Universal *Declaration of Human Rights* (1948) wird das Recht aller Menschen festgeschrieben, sich innerhalb der Grenzen jedes Staates frei zu bewegen sowie den Staat, in dem sie sich aufhalten, zu verlassen und

in den eigenen zurückzukehren (Art. 13). Politisch Verfolgte haben das Recht, einen Asylantrag zu stellen (Art. 14). Alle Menschen genießen das Recht auf eine Nationalität und den Wechsel der Nationalität (Art. 15). Die Familienzusammenführung wird akzeptiert, da die Familie »die natürliche Basis der Gesellschaft« ist (Art. 16).<sup>22</sup>

Die *Migration for Employment Recommendation* (1949) der ILO bezieht sich auf Flüchtlinge, Verschleppung und wirtschaftlich motivierte Migration. Die Unterzeichnerstaaten wollen Wanderungsbewegungen von Regionen mit Arbeitskräfteüberschuß in jene mit Arbeitskräftemangel unterstützen. Zu diesem Zweck wird ein Austausch zwischen den Unterzeichnerstaaten über die Ein- und Auswanderungsgesetzgebung angestrebt. Die Staaten sollen sicherstellen, daß Einwanderern Wohnraum, Essen und Kleidung sowie Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung offenstehen. Der Transfer von Einkommen in andere Staaten soll ebenso erlaubt sein wie der Transfer von Eigentum in das neue Aufenthaltsland. Die Ausweisung arbeitsloser Einwanderer ist unzulässig, es sei denn, es bestehen gesonderte Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufenthaltsland. Arbeitslosengeld und Sozialhilfe sollen Einwanderern im Bedarfsfall angeboten werden. Der Heimatstaat soll seinen Bürgern Hilfe bei der Arbeitsuche anbieten, wenn sie aus einem anderen Staat zurückkehren.<sup>23</sup> Die Konvention legt fest, daß Einwanderer und Einheimische gleich behandelt werden müssen, und zwar hinsichtlich des Arbeitslohns, der gewerkschaftlichen Organisationsmöglichkeiten, der kollektiven Gehaltsverhandlungen sowie der Unterbringung. Die Konvention hat bindenden Charakter für Mitglieder der Organisation.<sup>24</sup>

In der *Charter der IOM* (International Organization for Migration) vom 5. Dezember 1951 wird die Bedeutung von Einwanderern für das soziale und wirtschaftliche System des Empfängerlands hervorgehoben. Zu den Einwanderern werden auch Flüchtlinge, verschleppte Personen und andere Menschen gezählt, die

19 Vgl. IOM, Overview of International Migration, S. 142–144. In diesem Bereich der internationalen Politik gibt es auch zahlreiche bilaterale Abkommen; sie sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

20 Vgl. Angenendt, Flucht und Migration, S. 1f.

21 Die nachstehende Zusammenstellung basiert auf einer Literatursauswertung von Miriam Heigl.

22 Vgl. IOM, Overview of International Migration, S. 48 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm), S. 3.

23 Vgl. IOM, Overview of International Migration, S. 52.

24 Ebd.

gezwungen wurden, ihre Heimat zu verlassen. In der Präambel wird festgestellt, daß Zuwanderung einen stimulierenden Effekt auf die Volkswirtschaften haben kann. Die IOM verpflichtet sich, beim Transport von Flüchtlingen, in Absprache mit den betroffenen Staaten, zu helfen (Art. 1). Sie unterstützt die Integration von Flüchtlingen, wenn der betroffene Staat dies wünscht (Art. 1). Die IOM erkennt allerdings an, daß sie keinen Einfluß auf die Standards für die Aufnahme von Flüchtlingen in den einzelnen Staaten hat (Art. 3).<sup>25</sup>

Die *Convention Relating to the Status of Refugees* (1951) wurde bislang von 113 Staaten unterzeichnet. Hier wird die noch immer gültige Definition für einen Flüchtling formuliert (vgl. S. 18ff). In der Konvention werden Grundsätze festgelegt bezüglich der Rechte der Flüchtlinge in den Bereichen Arbeit, Erziehung, Unterkunft, Bewegungsfreiheit, Zugang zu Gerichten und Einbürgerung. Denjenigen, die bei der Rückkehr in ein Land Verfolgung fürchten müssen, wird Schutz garantiert (Art. 33).<sup>26</sup> In der *Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (1954) wird der Umgang mit staatenlosen Personen geregelt. Die Rechte solcher Personen werden in Anlehnung an die *Convention Relating to the Status of Refugees* (1951) (s. oben) formuliert.<sup>27</sup>

In der *Recommendation Concerning Protection of Migrant Workers in Underdeveloped Countries* (1955) finden sich Bestimmungen über die Bewegungsfreiheit von Wanderarbeitern in Entwicklungsländern.<sup>28</sup> Mit der *Convention on Social Security Entitlement* (1962) akzeptieren die Unterzeichnerstaaten Verpflichtungen, die ihnen für Einwanderer im sozialen Bereich erwachsen. 1982 wurde die Konvention nochmals bekräftigt; allerdings wurde sie bisher nur von wenigen Ländern ratifiziert.<sup>29</sup> Die *Recommendation on Employment Policy* (1964) setzt sich für die Anerkennung der Interessen von Entwicklungsländern bei der Ein- und Abwanderung von Arbeitskräften ein.<sup>30</sup> Im *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966) wird das Recht von Migranten anerkannt, ihr Aufenthaltsland zu verlassen und in ihr Heimatland zurückzukehren.<sup>31</sup> Eine wichtige Ergänzung zur *Convention Relating to the Status of*

*Refugees* (1951) (s. oben) stellt das *Protocol Relating to the Status of Refugees* (1967) dar. Hier werden die Vorgaben der Konvention auf alle Menschen ausgedehnt, die nach 1951 zu Flüchtlingen wurden.<sup>32</sup>

Die *Migrant Workers Convention* (1975) stellt fest, daß eine exzessive Zunahme von Wanderungsbewegungen verhindert werden muß. Daher soll der Transfer von Kapital sowie Technologie verstärkt gefördert werden und Priorität vor der Wanderung von Arbeitskräften haben. Es gilt das Prinzip der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von einheimischen und ausländischen Arbeitskräften. Illegale Wanderungsbewegungen sollen unterbunden werden.<sup>33</sup> Nicht bindend ist die *Recommendation Concerning Migrant Workers* (1975). Sie sieht die Gleichbehandlung von einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern in den Bereichen Anstellung, soziale Absicherung, gewerkschaftliche Organisation, kulturelle Rechte und individuelle sowie kollektive Freiheiten vor. Familienzusammenführungen sollen so schnell wie möglich erfolgen. Gesundheitsrisiken, denen bestimmte Einwanderer ausgesetzt sind, soll vorgebeugt werden. Ausländische Arbeitnehmer haben das Recht, Einspruch vor Gericht zu erheben, wenn ein Ausweisungsantrag gegen sie vorliegt.<sup>34</sup>

Die *Employment Policy Recommendation No. 169* (1984), die im Rahmen der ILO verabschiedet wurde, setzt sich für die berufliche Integration von Migranten in ihren Heimatländern ein. Die freiwillige Rückkehr von Migranten in ihre Heimatländer soll unterstützt werden. Zusätzlich werden die Industriestaaten aufgefordert, in den Entwicklungsländern zu investieren, Technologie zu transferieren und den Handel zu intensivieren.<sup>35</sup>

Das »Non-refoulement«, der wichtigste Bestandteil der *Convention against Torture and other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment* (1984), bedeutet, daß kein Staat eine Person an einen anderen Staat ausliefern, ausweisen oder einem Staat übergeben darf, wenn es gewichtige Gründe gibt anzunehmen, daß diese Person gefoltert wird.<sup>36</sup>

Die *International Convention on the Rights of the Child* (1989) legt fest, daß alle Kinder die in der Konvention festgelegten Rechte genießen, unabhängig davon, ob

25 Vgl. [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm).

26 Vgl. IOM, Overview of International Migration, S. 55.

27 Ebd.

28 Ebd., S. 53.

29 Ebd.

30 Ebd.

31 Ebd., S. 48 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm), S. 4.

32 Vgl. IOM, Overview of International Migration, S. 55.

33 Ebd., S. 53.

34 Ebd.

35 Ebd.

36 Ebd., S. 50 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm), S. 4.

sie Angehörige des Staates sind, in dem sie sich aufhalten.<sup>37</sup>

Die *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families* (1990) soll bezüglich der registrierten Flüchtlinge die Achtung der Menschenrechte fördern und deren Einbürgerung erleichtern. Garantiert werden das Recht auf Bewegungsfreiheit (Art. 39) sowie auf gewerkschaftliche Assoziation (Art. 40). Weiterhin wird angeregt, den Aufenthalt von Einwanderern zügig zu legalisieren. Es besteht ein Verbot von Massenausweisungen (Art. 22). Zugewanderte Arbeitskräfte genießen vor Gericht die gleichen Rechte wie ihre einheimischen Kollegen (Art. 18). Dasselbe gilt bei der Bezahlung der Arbeit (Art. 25), im medizinischen Notfall (Art. 28) und bei der Ausbildung (Art. 30). In der Konvention finden sich weitere Vorschriften, die der Menschenrechtsdeklaration von 1948 entsprechen. Schließlich werden die Regierungen dazu aufgefordert, die Gründe für ungewollte Migration zu reduzieren und Sanktionen gegen die Ausbeutung von Einwanderern zu verhängen. Die Konvention, die bis heute nicht in Kraft getreten ist, wurde nur von einigen wenigen Staaten ratifiziert.<sup>38</sup>

Auf der *International Conference on Population and Development* in Kairo (September 1994) wurden die Regierungen aufgefordert, Informationen über ihre jeweilige Einwanderungspolitik sowie über die Aufenthaltsbestimmungen für Einwanderer auszutauschen. Das *Programme of Action* wird von der *Commission on Population and Development* überwacht.<sup>39</sup>

Im *Overview of International Migration* (1995) hat die IOM die grundlegenden Rechte und Verbote bezüglich Migranten zusammengefaßt. Es handelt sich dabei um das Recht auf Leben, das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf humane Behandlung als Häftling, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, das Recht, nicht diskriminiert zu werden, das Recht, jedes Land zu verlassen und in das Heimatland zurückzukehren sowie das Recht auf eine Nationalität. Völkermord, Versklavung sowie Folter und grausame, inhumane oder erniedrigende Behandlung der Migranten werden

geächtet. Rückwirkende Strafmaßnahmen sind verboten. Eine zentrale Rolle spielt auch in diesem Dokument das Prinzip des »Non-refoulement«.<sup>40</sup>

## OAU

Die *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1969) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Asyl »im besten Bemühen« zu gewähren (Art. 21). Die Rückführung von Flüchtlingen muß freiwillig erfolgen (Art. 5). Die Mitgliedsstaaten der OAU müssen mit dem UNHCR kooperieren.<sup>41</sup> Die *African Charter on Human and People's Rights* (1981) verbietet Massenausweisungen von Ausländern aufgrund von Nationalität, Volkszugehörigkeit und Religion. Sie bejaht das Recht, einen Asylantrag zu stellen.<sup>42</sup>

## OAS

In der *Cartagena Declaration on Refugees* (1984) wird die Freiwilligkeit als Bedingung für die Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Heimatland betont. Die OAS bietet den betroffenen Staaten Hilfe bei der Integration von Rückkehrern an. Die Deklaration betont die Notwendigkeit des Schutzes von Flüchtlingen. Sie hat keinen bindenden Charakter.<sup>43</sup>

## Caribbean Basin Initiative

Diese Initiative hat sich zum Ziel gesetzt, legale und illegale Einwanderung aus Zentralamerika und der Karibik in die USA dadurch zu verringern, daß US-Firmen Arbeitsplätze vor Ort schaffen.<sup>44</sup>

## NAFTA

Als die Freihandelszone 1994 in Kraft trat, war die Verminderung der Wanderungsbewegungen kein explizites Ziel. Es wurde davon ausgegangen, daß sich der Wanderungsdruck aus Mexiko in die USA auf-

<sup>37</sup> Vgl. *IOM*, *Overview of International Migration*, S. 50 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrants\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrants_rights.htm), S. 4.

<sup>38</sup> Vgl. *IOM*, *Overview of International Migration*, S. 53 und *International Organization for Migration* (IOM) (Hg.), *Constitution of the International Organization for Migration*, Brüssel 1989 (erste Fassung 1951), S. 58 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm), S. 5.

<sup>39</sup> Vgl. *IOM*, *Constitution of the International Organization*, S. 58.

<sup>40</sup> Vgl. *IOM*, *Overview of International Migration*, S. 61 und [www.iom.int/migrationweb/Focus\\_Areas/Migrants\\_Rights/Migrant\\_rights.htm](http://www.iom.int/migrationweb/Focus_Areas/Migrants_Rights/Migrant_rights.htm), S. 6/7.

<sup>41</sup> Vgl. *IOM*, *Overview of International Migration*, S. 55.

<sup>42</sup> Ebd., S. 50.

<sup>43</sup> Ebd., S. 55.

<sup>44</sup> Ebd., S. 71.

grund der in Mexiko ausgelösten Entwicklungseffekte verringern wird und für die arbeitende Bevölkerung daher weniger Anlaß besteht, das Land zu verlassen.<sup>45</sup>

## Europa und EU

In der *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950) werden grundlegende Rechte von Einwanderern festgelegt. Es besteht ein Verbot von inhumaner und degradierender Behandlung (Art. 3). Das Recht auf eine faire und öffentliche Anhörung wird garantiert (Art. 5/6). Das Privatleben und die Familie werden respektiert (Art. 8). Jeder Einwanderer hat das Recht zu heiraten (Art. 12). Es gilt das Prinzip der Nichtdiskriminierung (Art. 14). Im **4. Zusatzprotokoll** (1968) wurde das Verbot der Ausweisung von Ausländern festgeschrieben, wenn ihre Freiheit gefährdet ist. Das **7. Zusatzprotokoll**, das noch nicht in Kraft getreten ist, sieht vor, daß nur Gerichte die Ausweisung veranlassen können.<sup>46</sup>

Die vom Europarat verabschiedete *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers* (1977) erklärt, daß Einwanderer, die Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats sind, in den anderen Staaten hinsichtlich des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen gleichberechtigt sind. Die Konvention ist nicht bindend.<sup>47</sup>

Die *Schengen Convention* (1985) enthält Vorschriften für die Einreise von Drittstaatenangehörigen, den schrittweisen Abbau der Binnengrenzen und die Kontrolle der Außengrenze. Striktere Vorgaben zur Einwanderung werden erlassen, und die Möglichkeit, Asyl zu beantragen, wird beschränkt: Es ist nun nicht mehr möglich, in mehreren Staaten des Schengen-Raums gleichzeitig Asyl zu beantragen. Zusätzlich wird ein verstärkter Austausch von Informationen über Flüchtlinge vereinbart.<sup>48</sup> Die *Draft Convention on External Borders* sieht vor, die Vorgaben von Schengen auf alle EU-Staaten auszudehnen und zu verschärfen. Vorgesehen ist außerdem die Einrichtung eines Informationssystems, das Daten einzelner Asylbewerber enthält. Die Konvention muß noch umgesetzt werden.<sup>49</sup> 1986 wurde eine Gruppe der für Einwanderung und die Bekämpfung von Terrorismus und Drogen zuständigen Innen- und Justizminister eingerichtet. Sie soll

Vorschläge zur Asyl- und Einwanderungspolitik entwickeln.<sup>50</sup> Die *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities* (1990) zielt darauf ab, Verzögerung bei der Benachrichtigung von Asylbewerbern bezüglich ihres Antrags zu beseitigen. Die Mitgliedsstaaten können Informationen zu einzelnen Fällen austauschen, aber es gibt Sicherheitsvorschriften bezüglich des Schutzes der persönlichen Daten von Asylbewerbern. Die Konvention wurde bisher von sechs Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert.<sup>51</sup>

Mit dem *Vertrag von Maastricht über die Europäische Union* (1991) wurden im Bereich der Einwanderung gewisse nationale Kompetenzen an die EU-Kommission übertragen. Ziel ist es, die Bestimmungen zur Einwanderung zu vereinheitlichen.<sup>52</sup> Visumzwang sowie einheitliche Visagegestaltung werden in die volle Gemeinschaftskompetenz überführt, und es wird eine Negativliste für bestimmte Drittstaatenangehörige erstellt.<sup>53</sup> Die *Recommendation 1148 on Europe and Migration Policies* (1992) stellt fest, daß das Migrationsproblem nur gelöst werden kann, indem man die Nord-Süd- und die Ost-West-Kooperation wiederbelebt. Die Empfehlung befaßt sich vor allem mit Fragen der Arbeitsbeschaffung, der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts sowie der Verbesserung der Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufenthaltsland von Migranten.<sup>54</sup> Die vom Europäischen Parlament im September 1993 verabschiedete *Draft Charter on the Rights and Duties of Immigrants in the European Community* soll die rechtliche Lage von Arbeitnehmern aus Drittstaaten verbessern.<sup>55</sup>

Mit dem *Vertrag von Amsterdam* (1996) wird die Einwanderungspolitik weitgehend europäisiert. Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags sollen die noch bestehenden Kontrollen an den

50 Vgl. Christian *Klos*, Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts, in: Achim *Wolter* (Hg.), Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, Baden-Baden, 1999 (Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung), S. 19–37 (22).

51 Vgl. *IOM*, Overview of International Migration, S. 57.

52 Ebd.; Josef *Heimann*, »Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr« – der neue Titel IV EVG unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Protokolls, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, Diskussionspapier, 1999 (2), S. 18ff.

53 Vgl. *Klos*, Eine Reise von Rom nach Amsterdam, S. 25ff.

54 Vgl. *IOM*, Constitution of the International Organization, S. 58.

55 Ebd.

45 Ebd., S. 72.

46 Ebd., S. 50.

47 Ebd., S. 54.

48 Ebd., S. 56f.

49 Ebd., S. 57.



Binnengrenzen aufgehoben werden. Die Personenfreizügigkeit gilt sowohl für Unionsbürger als auch für legal im EU-Gebiet lebende Drittstaatenangehörige. Bezüglich der Einreise sollen nationale Einreise- und Kontrollbestimmungen erarbeitet werden. Darüber hinaus sollen Listen mit Ländern erstellt werden, deren Angehörige ein Visum benötigen. Neue Regelungen sollen für De-facto-Flüchtlinge gefunden werden.<sup>56</sup> Die wichtigste Neuerung des *Dubliner Abkommens* (1997) besteht darin, daß ein Asylantrag nur noch in einem Staat der EU gestellt werden darf. Dieser Staat muß dann auch den Asylbewerber im Fall der illegalen Weiterreise innerhalb der EU »zurücknehmen«.<sup>57</sup>

In den *Schlußfolgerungen der Präsidentschaft zum Europäischen Rat in Tampere* (1999) wird betont, daß transnationale Migration durch die Bekämpfung der Migrationsursachen eingedämmt werden soll. Ein gemeinsames europäisches Asylsystem, das sich auf die Genfer Konvention stützt, wird angestrebt. Dabei geht es um die Vereinheitlichung von Asylantragsverfahren, um einheitliche Bestimmungen zur Aufnahme von Asylbewerbern und um einen einheitlichen Status für anerkannte Asylbewerber. Die Integration von Drittstaatenangehörigen soll gefördert werden; Vorschriften bezüglich Aufnahme und Aufenthalt dieser Personen in Mitgliedsstaaten der EU sollen erarbeitet werden. Rechtlich sollen Menschen aus Drittstaaten mit Angehörigen der EU-Staaten langfristig gleichgestellt werden; falls sie sich einige Zeit rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat der EU aufgehalten haben, sollen ihnen in den Bereichen Wohnsitz, Bildung, Ausübung einer selbständigen oder nicht selbständigen Arbeit gleiche Rechte wie EU-Bürgern zustehen. Ziel der EU-Migrationspolitik ist die Steuerung der Migrantenströme: Die legale Einwanderung soll gefördert, die illegale verhindert werden. Gegen Schlepper sollen effiziente Maßnahmen ergriffen werden. Die Rückkehr der Migranten in ihre Heimatländer und die Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen sollen unterstützt werden.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Vgl. *Klos*, Eine Reise von Rom nach Amsterdam, S. 29ff.

<sup>57</sup> Ebd., S. 24f.

<sup>58</sup> Vgl. <http://europa.eu.int/council>, S. 3–5.

# Internationaler Harmonisierungs- und Regelungsbedarf

## Kategorien transnationaler Migranten

Es gibt unterschiedliche Kategorien transnationaler Migranten:<sup>59</sup>

- ☐ Asylbewerber im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention;
- ☐ anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention;
- ☐ Flüchtlinge ohne offiziellen Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (»De-facto-Flüchtlinge«);
- ☐ sonstige Ausländer, die aus humanitären Gründen aufgenommen werden (z.B. Kinder aus Tschernobyl);
- ☐ geduldete Ausländer (z.B. abgelehnte Asylbewerber);
- ☐ Ausländer mit unbefristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis;
- ☐ Ausländer mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis;
- ☐ Ausländer in Aus- und Weiterbildung;
- ☐ ausländische Familienangehörige von Bürgern des Zuwanderungslands;
- ☐ ausländische Familienangehörige von Ausländern mit legalem Status;
- ☐ Touristen, Seeleute, Flugpersonal, Sportler, Künstler, Reisende im Transit und im kleinen Grenzverkehr u.ä.;
- ☐ privilegierte Ausländer nach Maßgabe völkerrechtlicher Vereinbarungen (z.B. innerhalb der EU, zwischen den skandinavischen Staaten oder zwischen Staaten und ihren früheren Kolonien);
- ☐ illegale Ausländer;
- ☐ sonstige transnationale Migranten (z.B. deutschstämmige Aussiedler aus Rußland).

Einige dieser Kategorien sind unproblematisch, in bezug auf andere besteht jedoch zunehmender nationaler Handlungs- und internationaler Koordinierungsbedarf. Was die Aufnahme der wichtigsten Ausländer-

gruppen anbelangt, gibt es unterschiedliche Rangordnungen, zum Beispiel folgende:

»An erster Stelle hat die Aufnahme von Flüchtlingen zu stehen. Ihnen gegenüber besteht eine relativ strikte Aufnahmepflicht ... An zweiter Stelle sollte die Aufnahme solcher Personen stehen, deren Aufnahme aus humanitären Gründen zwingend geboten ist. Darunter sind Personen zu verstehen, die zwar keine »Flüchtlinge« sind, sich aber wohl in einer verfolgungsähnlichen Lage befinden ... An nächster Stelle sollte die Aufnahme ausländischer Ehegatten von [Staatsangehörigen] stehen. Sie genießen keinen bindenden Aufnahmeanspruch, wohl aber einen Berücksichtigungsanspruch ... An folgender Stelle sollte die Aufnahme aufgrund bi- oder multilateraler völkerrechtlicher Abkommen stehen ... An nächster Stelle sollte die Aufnahme ausländischer Ehepartner solcher Einwanderer stehen, denen (in der Union) bereits ein Aufenthaltsrecht zusteht ... An letzter Stelle sollte die Aufnahme sonstiger Einwanderer (insbesondere Arbeitsmigranten) stehen.«<sup>60</sup>

Wie aus dieser und ähnlichen Rangordnungen deutlich wird, steht die nationale Migrationspolitik »im eigenen Interesse« als letzter Stelle. Dies verdeutlicht das generelle Problem: Viele Staaten müssen eine Zuwanderung zulassen, die maßgeblich humanitär begründet ist; für die Migrationspolitik »im eigenen Interesse« wird der Spielraum entsprechend eingengt, will man die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft nicht überstrapazieren. Verschärft wird das Problem durch illegale Ausländer und jene, denen die Aufenthaltserlaubnis entzogen wurde, die aber trotzdem – aufgrund langwieriger rechtlicher Verfahren – im Land bleiben. Eine internationale Regelung der Migrationsproblematik sollte insbesondere nachstehende Ziele verfolgen:

1. Definition von internationalen Standards für den Umgang mit Flüchtlingen, De-facto-Flüchtlingen und allen anderen Ausländern sowie deren Familienangehörigen;

<sup>59</sup> Vgl. Christoph *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen eines effektiven und flexiblen europäischen Einwanderungsrechts, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 127–159 (131, 132, 145, 147ff, 157); *Münz*, Woher – wohin?, S. 223.

<sup>60</sup> Vgl. *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 147.

2. faire internationale Verteilung der Lasten der Aufnahme von Flüchtlingen und De-facto-Flüchtlingen;
3. Förderungen der legalen Einwanderung und Integration von Ausländern sowie die Erleichterung der Einbürgerung;
4. Maßnahmen gegen die Ursachen unerwünschter Migration;
5. Unterbindung der illegalen Zuwanderung, Bekämpfung der Schleuserkriminalität und Erleichterung der Rückführung unerwünschter Ausländer.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Aspekte beleuchtet, bezüglich derer internationaler Regelungsbedarf besteht.

## Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

In Artikel 12 des *Protocol Relating to the Status of Refugees* von 1967 wird ein Flüchtling folgendermaßen definiert:

»Any person who ... owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such a fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside of his former habitual residence ... is unable or owing to such a fear, is unwilling to return to it.«<sup>61</sup>

Diese Definition wird zwar allgemein anerkannt, aber im konkreten Fall unterschiedlich interpretiert. Auch die konkrete Ausgestaltung der Asylpraxis variiert von Staat zu Staat.<sup>62</sup>

Zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten muß klar unterschieden werden.<sup>63</sup> Flüchtlinge im

Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention haben grundsätzlich ein Recht auf Aufnahme,<sup>64</sup> andere Migranten haben ein solches Recht jedoch nur bedingt oder gar nicht. Jeder Staat ist gehalten, Flüchtlinge aufzunehmen, kann aber nach freiem Ermessen über Zuwanderung im eigenen Interesse und nach eigenen Kriterien bestimmen. Um die Zuwanderung (im eigenen Interesse) politisch gestalten zu können, ist es allerdings notwendig, den Mißbrauch des Asylverfahrens für Einwanderung zu unterbinden.<sup>65</sup> »Echte« Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention müssen und werden in jedem Fall aufgenommen; wenn anerkannte Asylanten nach Wegfall der Fluchtgründe und sogar nicht anerkannten Asylbewerbern ein Bleiberecht eingeräumt wird, das letztlich zu Einwanderung führt, wird der Spielraum für erwünschte Migration entsprechend verringert. Die in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftauchende Forderung, Einwanderung dürfe nicht mit Asyl verrechnet werden, ist mißverständlich: Richtig ist, daß zwischen Einwanderung und Asyl unterschieden werden muß; das schließt jedoch nicht aus, daß ein Staat, der viele Flüchtlinge aufnimmt, sein Kontingent für sonstige Zuwanderung entsprechend verringert. Da das Einwanderungsrecht auf Ermessensentscheidungen beruht, kann die Zahl der Flüchtlinge selbstverständlich bei der Festsetzung von Einwandererquoten berücksichtigt werden. In der Diskussion über Zuwanderung taucht gelegentlich die Metapher kommunizierender Röhren auf: Je weniger Ausländer aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenom-

[Hg.], Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München 1994, S. 16).

**64** Die Genfer Flüchtlingskonvention stellt eine völkerrechtliche Bindung für nationales Einwanderungsrecht dar. Sie »enthält einen völkerrechtlichen Mindeststatus für Gebietsfremde, welche die Voraussetzungen des Flüchtlingsbegriffs des Art. 1 FK erfüllen. Dies sind insbesondere Personen, die sich »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Heimatstaates aufhalten ... Es ist also allen Vertragsstaaten untersagt, Schutzsuchende in einen Staat zurückzuweisen, in dem sie der Verfolgung wegen eines der genannten Merkmale ausgesetzt sind; oder aber in welchem sie der Gefahr ausgesetzt sind, in einen solchen Verfolgungsstaat ausgeliefert oder abgeschoben zu werden« (Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 134).

**65** Vgl. Werner Weidenfeld/Olaf Hillenbrand, Einwanderungspolitik und die Integration von Ausländern – Gestaltungsaufgaben für die Europäische Union, in: Werner Weidenfeld (Hg.) Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 9–45 (24).

**61** Dieses Protokoll basiert auf der *Convention Relating to the Status of Refugees* von 1951 und erweitert deren Gültigkeit auf Personen, die nach 1951 zu Flüchtlingen geworden sind. In der OAU-Flüchtlingskonvention von 1969 wird der Flüchtlingsbegriff breiter gefaßt: »Every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in part or the whole of his country of origin is compelled to seek refuge elsewhere.« Die *Cartagena Declaration of Refugees* von 1984 orientiert sich an dieser Definition.

**62** Vgl. Angenendt, Flucht und Migration, S. 1.

**63** »In Flüchtlingsfragen geht es um Hilfe durch Schutz und Asyl und um die Bekämpfung der Fluchtursachen. In Einwanderungsfragen aber geht es vornehmlich um die Interessen und Probleme des Einwanderungslandes« (Klaus J. Bade

men werden *müssen*, um so mehr können andere Ausländer aufgenommen werden.

Die einzelnen Staaten gehen unterschiedlich mit Asylbewerbern und Asylanten um, was zu einer unausgewogenen internationalen Lastenteilung führt.<sup>66</sup> Ein internationales Regelwerk für transnationale Migration müßte im Hinblick auf Flüchtlinge folgende Elemente enthalten, die zwar nicht neu sind, aber noch einer einheitlichen und verbindlichen Implementierung bedürfen:

- **Klare Benennung, internationale Ächtung und negative Sanktionierung** jener Staaten, die ihre Bürger aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen unterdrücken und verfolgen.
- **Allgemeine Anerkennung des Prinzips der »verfolgungsfreien Staaten«** – Ausländer, die aus einem sogenannten sicheren Drittstaat einreisen, sollten grundsätzlich vom Asylverfahren ausgeschlossen werden.<sup>67</sup> Die internationale Durchsetzung dieses Prinzips erscheint sinnvoll, weil es den Weg von »Scheinasylanten« in das Land ihrer Wahl erschwert. Kritiker dieses Prinzips verweisen darauf, daß einige der »verfolgungsfreien Staaten« durch den massenhaften Zustrom von Flüchtlingen überfordert werden und besonders strenge Kriterien im Anerkennungsverfahren anlegen könnten, womit die Genfer Flüchtlingskonvention ausgehöhlt würde. Wegen dieses Arguments sollte das Prinzip der »verfolgungsfreien Staaten« freilich nicht aufgegeben werden. Einer möglichen Überforderung des betreffenden Aufnahmelandes könnte durch internationale Lastenteilung oder die Einrichtung von international garantierten Sicherheitszonen für Flüchtlinge<sup>68</sup> begegnet werden; und die Gefahr einer unzulässig restriktiven Asylpraxis wird am besten dadurch vermieden, daß es zu einer internationalen Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren kommt (vgl. folgenden Absatz).
- **Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren** – Hierzu gehören insbesondere eine verbindliche Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention, die Formulierung klarer Kriterien für die Anerkennung von Fluchtgründen, die Definition von Mindeststandards für die Aufnahmepraxis sowie ein Katalog von elementaren Rechten und Pflichten von Flüchtlingen im Aufnahmeland. Harmonisiert

66 Ebd., S. 14.

67 Ebd., S. 15.

68 Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil* (Hg.), *Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik*, Bonn/Washington 1997, S. 36ff.

werden sollte ebenfalls der juristische Rang des Asylrechts. Es muß zwar mehr als ein Gnadenrecht sein, aber deshalb nicht unbedingt ein qua Verfassung garantiertes Individualrecht (wie in Deutschland), sondern kann den rechtlichen Status einer institutionellen Garantie (wie in fast allen westlichen Demokratien) haben.<sup>69</sup> Dadurch können die Asylverfahren beschleunigt und der mögliche Mißbrauch eingedämmt werden.

- **Vereinheitlichung der Regelungen für Asylverweigerung und Abschiebung**, zum Beispiel: Verweigerung von Asyl für jene Personen aus »verfolgungsfreien Staaten« (vgl. den zweiten Anstrich) sowie für jene,<sup>70</sup> die mit den zuständigen Behörden nicht kooperieren, gefälschte Dokumente vorlegen oder unwahre Angaben machen; zügige Abschiebung abgelehnter Asylbewerber sowie anerkannter Flüchtlinge, wenn die Fluchtgründe entfallen sind (möglicherweise nur bis zu einem gewissen Zeitpunkt, z.B. bis Ende einer Dauer von 5 oder 7 Jahren, danach Gewährung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts);<sup>71</sup> Zwangsmaßnahmen gegen jene Staaten, die bei der Rückführung ihrer Bürger nicht kooperieren.
- **Vereinheitlichung der Regelungen für Familiengründung und -nachzug von Flüchtlingen sowie für die Übertragung des Flüchtlingsstatus auf Familienangehörige**: Diesbezüglich gilt es abzuwägen zwischen den familiären Bedürfnissen von Flüchtlingen und dem Interesse der Aufnahmestaaten, möglichst wenig Anreize und günstige Tatbestände für Einwanderung über den Flüchtlingsstatus zu schaffen.

## De-facto-Flüchtlinge

De-facto-Flüchtlinge stellen den größten Teil der Flüchtlinge und Asylbewerber.<sup>72</sup> Sie sind zwar »echte« Flüchtlinge, weil ihnen Gefahr für Leib, Leben oder

69 Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, *Einwanderungspolitik*, S. 14.

70 Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, *Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik*, S. 24.

71 Vgl. *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States*, *Migration in the New Millennium*, S. 13.

72 Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, *Einwanderungspolitik*, S. 13 und S. 31; *Gimbal*, *Die Zuwanderungspolitik*, S. 68; *Heimann*, »Visa, Asyl«, S. 23ff; *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, *Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik*, S. 81; Jonas *Widgren*, *Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina*. Lektionen für eine europäische Migrationspolitik, in: *Internationale Politik*, 4 (1999) 54, S. 31–38 (33f).

Freiheit droht, aber sie werden nicht »persönlich« bzw. nicht durch staatliche Organe verfolgt und fallen deshalb nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention. Die einzelnen Staaten gehen unterschiedlich mit De-facto-Flüchtlings um. Häufig wird ihnen ein zeitlich befristetes Aufenthaltsrecht ohne individuelles Verfahren gewährt. Dieses Recht gilt für das jeweilige »Kontingent«<sup>73</sup> (z.B. vietnamesische »boat people«; Flüchtlinge aus Bosnien).

Eine internationale Abstimmung für den Umgang mit De-facto-Flüchtlings ist geboten, um eine faire internationale Lastenteilung zu fördern und zu verhindern, daß bestimmte Staaten mit großzügigen humanitären Regelungen besonders »attraktiv« für solche Flüchtlingsströme werden, während sich andere Staaten durch restriktive Verfahren der internationalen Solidarität entziehen. Eine internationale Regelung in diesem Bereich sollte folgende Punkte beinhalten: Betonung des temporären Charakters der Aufnahme von De-facto-Flüchtlings; klare Regelungen für deren Rückführung; Definition von Ausnahme- und Härtefällen; Zugang zum Arbeitsmarkt während der Dauer des Aufenthalts;<sup>74</sup> Recht auf Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen; Recht auf Familienzusammenführung; medizinische Versorgung; Recht, einen individuellen Asylantrag zu stellen. Diese Regelungen sollten so gefaßt werden, daß die De-facto-Flüchtlings während ihres Aufenthalts im Gastland zwar Schutz finden und ein menschenwürdiges Leben führen können, ihre Aufnahme aber nicht zu unerwünschter Einwanderung führt. Die fallweise internationale Aufteilung von De-facto-Flüchtlings auf verschiedene Staaten könnte verhindern, daß es zu einseitigen Belastungen kommt und ein gemeinsames internationales Interesse an der Rückführung besteht.

## Legale Einwanderung

Legale Einwanderer sind von jenen Personen, die aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenommen werden *müssen*, klar zu unterscheiden.<sup>75</sup> Es gibt auf der einen Seite also strikte Aufnahmepflichten, daneben mehr oder weniger »weiche« Berücksich-

tigungsgebote<sup>76</sup> und schließlich einen Bereich des staatlichen Eigeninteresses. Einwanderung bedeutet die Einreise in einen anderen als den eigenen Staat in der Absicht, dort dauerhaft zu leben.<sup>77</sup>

Der Sinn einer Einwanderungsgesetzgebung besteht darin, daß ein Staat jene Zuwanderung bekommt, die er – aus unterschiedlichen Gründen – im eigenen Interesse wünscht und zu integrieren bereit ist. Diese Gesetzgebung muß logischerweise zwischen der humanitär bzw. völkerrechtlich gebotenen, der gewünschten und der unerwünschten Zuwanderung unterscheiden. Letztere muß so effektiv wie möglich unterbunden werden, wenn die Einwanderung mit einer Einwanderungsgesetzgebung gesteuert werden soll.

Die Vorstellung, Flüchtlinge und deren Angehörige würden bereits die Zuwanderungsinteressen des Aufnahmeland befriedigen, ist nicht korrekt, denn diese Personen werden nicht nach den Interessen des Aufnahmeland ausgewählt.<sup>78</sup> Jedes Land kann selber bestimmen, wie viele und welche Einwanderer es aufnehmen will. Der Einwanderungswillige hat insofern kein Recht auf Einwanderung.<sup>79</sup>

Die einzelnen Staaten haben unterschiedliche Einwanderungsgesetzgebungen; manche – wie die europäischen Staaten, die sich offiziell bislang nicht als Einwanderungsländer verstehen – haben zwar einzelne Gesetze über Zuwanderung und Integration, diese sind aber nicht Bestandteil einer integrierten Einwanderungsgesetzgebung. Letztere muß – wie gesagt – deutlich zwischen jenen Ausländern, die aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenommen werden müssen und den darüber hinaus erwünschten bzw. unerwünschten Ausländern unterscheiden. Für die unerwünschte Zuwanderung sollte es so wenig positive Anreize wie möglich geben. Für die erwünschte Zuwanderung sollte hingegen eine engagierte Integrationspolitik betrieben werden. Da die Einwanderungsgesetzgebung ein legitimes Hoheitsrecht der einzelnen Staaten darstellt, würde eine internationale Harmonisierung wenig Sinn ergeben. Dennoch könnten einige gemeinsame Grundsätze für die Ausgestal-

76 Vgl. *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 146.

77 Vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, in: *Werner Weidenfeld* (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 161–192 (165 und 184f).

78 Vgl. *Bade*, Das Manifest der 60, S. 34.

79 Aber er hat das Recht auf pflichtgemäßes Ermessen und Beachtung des Willkürverbots; vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 171f.

73 Daher der Begriff »Kontingentflüchtlings«.

74 Damit soll die Abhängigkeit von Sozialhilfe verringert und die Rückkehr erleichtert werden; gleichzeitig soll diese Regelung attraktiver sein als das Asylverfahren.

75 Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 31.

tung nationaler Einwanderungspolitiken festgeschrieben werden, etwa folgender Art:

- Der Einwanderungsantrag sollte in der Regel vom Heimatstaat aus erfolgen, das heißt vor der Einreise.<sup>80</sup> Besondere Bestimmungen, mit der diese generelle Regel jedoch nicht ausgehebelt werden sollte, könnten für bereits im Zielland befindlichen Ausländer gelten, sofern sie einen bestimmten juristischen Status haben (z.B. langjährig legal beschäftigte Ausländer, nicht aber ausländische Studenten oder Touristen).
- Im Sinn einer fairen Berücksichtigung aller Antragsteller wird denjenigen, welchen die Einwanderung bewilligt wurde, eine Frist gesetzt, um den Lebensmittelpunkt in das Einreiseland zu verlegen. Andernfalls verfällt die Einwanderungsbewilligung.<sup>81</sup>
- Die Einwanderungsbewilligung erstreckt sich auf den Antragsteller, seinen Ehepartner und seine minderjährigen Kinder.<sup>82</sup>
- Denkbar ist die generelle Einführung einer »Probephase«, während derer der Einwanderungsbewerber aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausgewiesen werden kann. Das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen ist während der Probephase an das Aufenthaltsrecht des Einwanderungsbewerbers gebunden. »Scheidung oder (teilweise) Auflösung der Handlungsgemeinschaft haben dagegen keine aufenthaltsrechtlichen Auswirkungen, da die gegenseitigen Unterhaltspflichten in der Regel bestehenbleiben und dadurch für den Aufnahmestaat keine zusätzlichen finanziellen Belastungen entstehen.«<sup>83</sup> Nach Ablauf der Probephase tritt ein unwiderrufliches Aufenthaltsrecht in Kraft, wenn bis zu diesem Zeitpunkt keine Ausweisungsverfügung ergangen ist. »Das Aufenthaltsrecht des miteingereisten oder nachgezogenen Familienangehörigen verselbstständigt sich.«<sup>84</sup>
- Jedem Staat steht es frei, über **die Zahl** der Einwanderer zu bestimmen. Bei der Festlegung der zahlenmäßigen Kontingente geht es um die Frage, wie viele Einwanderer ein Staat aufnehmen **will**, zusätzlich zu jenen, die er aufnehmen **muß**.<sup>85</sup> Die Zahl

jener Ausländer, die ein Staat aufnehmen **muß**, läßt sich nicht kontingentieren, wohl aber die Zahl jener, die er aufnehmen **will**. Letztere muß entsprechend flexibel gehandhabt werden, um die soziale Akzeptanz der Zuwanderung nicht überzustrapazieren.<sup>86</sup> Da die Zahl jener Ausländer, die aufgenommen werden **müssen**, nicht prognostiziert werden kann, bietet es sich an, sie bei der Festsetzung der Einwanderungskontingente auf das jeweils folgende Jahr anzurechnen.<sup>87</sup> Festgesetzte Einwanderungskontingente können jederzeit verändert werden.

- Jedem Staat steht es ebenfalls frei, über **die Art** der Einwanderer zu bestimmen, das heißt, er kann Quoten für Herkunft, Alter, Beruf sowie Familienstand festlegen und einzelne Gruppen von Einwanderungswilligen bevorzugen, zum Beispiel jene mit einschlägigen Sprachkenntnissen, mit bereits guten Verbindungen zum Einwanderungsland sowie mit positiver Integrationsperspektive. Arbeitsmarktkriterien und integrationspolitische Gesichtspunkte stehen bei der Festlegung von Quoten im Vordergrund.<sup>88</sup> Die Bildung ethnischer Ghettos und »Parallelgesellschaften« sollte nach Möglichkeit vermieden werden.
- Zahl und Art der miteinwandernden Familienangehörigen sind bei der Definition der Kontingente und Quoten zu berücksichtigen.
- Wenn entwickelte Länder aus weniger entwickelten Ländern Einwanderung zulassen, ist darauf zu achten, daß für letztere kein entwicklungshemmender Brain-Drain entsteht.

konvention und ausländische Familienangehörige von Bürgern des Zuwanderungslands sowie von Ausländern mit legalem Status; viele Staaten fühlen sich auch verpflichtet, De-facto-Flüchtlinge aufzunehmen.

**86 »** Wir brauchen umfassende Konzepte und flexible Steuerungsinstrumente. Man nennt das Einwanderungsgesetzgebung. Sie muß übersichtlich sein für die, die in den Grenzen leben, und für die, die von außen kommen wollen, kommen sollen – oder eben nicht ... Einwanderungspolitik kann in einer Demokratie nie gegen den Willen der einheimischen Mehrheit gemacht werden, wenn Konflikte auf Kosten zugewanderter Minderheiten vermieden werden sollen. Für Einwanderungspolitik muß geworben werden« (**Macht ein Einwanderungsgesetz!** Interview mit dem Migrationsexperten Klaus J. Bade, in: Der Stern, No. 23/2000, S. 180).

**87** Vgl. Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 139ff; Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 175.

**88** Vgl. Gimbal, Die Zuwanderungspolitik, S. 67ff; Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 149ff; Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 171ff.

<sup>80</sup> Vgl. Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 137 und S. 155; Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 185.

<sup>81</sup> Ebd., S. 179.

<sup>82</sup> Ebd.

<sup>83</sup> Ebd., S. 180.

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> In erster Linie Flüchtlinge im Sinn der Genfer Flüchtlings-

## Familienzusammenführung

Die rechtliche Behandlung der Familienzusammenführung sowie der Eheschließungsfreiheit von Ausländern bedürfen ebenfalls internationaler Harmonisierung.<sup>89</sup> Es wäre denkbar, Mindeststandards zu definieren, zum Beispiel: das Recht auf Familienzusammenführung (Ehepartner und minderjährige Kinder) für Ausländer mit legalem Status, sofern der Antragsteller für deren angemessenen Unterhalt aufkommt; das Recht auf Eheschließung und Nachzug des betreffenden Ehepartners (evtl. mit dessen minderjährigen Kindern). Eine allgemeine Erweiterung solcher Regelungen auf entferntere Verwandte, Lebenspartner oder gleichgeschlechtliche Paare – wie seitens der EU geplant – wäre international sicherlich nicht konsensfähig.<sup>90</sup>

## Integration

Ein international konsensfähiges Prinzip bezüglich der Integration von Ausländern könnte folgendermaßen lauten: Das Interesse des aufnehmenden Landes an der Erhaltung seiner Identität, Kultur, Lebensweise sowie seiner grundlegenden Werte und Normen ist berechtigt. Von Einwanderern kann eine aktive Integrationsleistung gefordert werden, um der Bildung ausländischer Enklaven bzw. Ghettos ent-

gegenzuwirken.<sup>91</sup> Jedem Staat würde es zwar freistehen, auf seinem Territorium eine multikulturelle Fragmentierung<sup>92</sup> zuzulassen bzw. zu fördern, aber kein Staat sollte von anderen kritisiert werden, falls er dies zu verhindern sucht. Eine »bedingungslose Assimilation«<sup>93</sup> von Ausländern wird vernünftigerweise niemand fordern, aber eine sozio-kulturell verträgliche Integration in die Gesellschaft und Kultur des Einwanderungslandes kann sehr wohl erwartet werden, um dessen Integrationsfähigkeit und -bereitschaft nicht zu überfordern. »Keine Einwanderungs- und Integrationspolitik kann ohne die Legitimierung einer breiten Mehrheit der einheimischen Bevölkerung funktionieren.«<sup>94</sup>

Selbstverständlich werden Ausländer (zumindest der ersten Generation) einen Teil ihrer vormaligen Identität bewahren. Dies ist keineswegs negativ, sondern im Gegenteil positiv zu bewerten, weil es die Gesellschaft und Kultur des Zuwanderungslands belebt und bereichert. Wer dies bejaht, muß aber nicht gleichzeitig die Bildung ausländischer Enklaven gutheißen. Die transnationale Migrationsproblematik betrifft nicht nur **die Zahl**, sondern auch **die Qualität** der Migranten. In jedem Staat muß ein gesellschaftlicher Konsens darüber bestehen, wie viele und welche Zuwanderer man dauerhaft aufnehmen und integrieren will – neben jenen, die man aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufnehmen **muß**. Betrachtet man die transnationale Migration im globalen Maßstab, zeigt sich, daß viele Migranten keinerlei Probleme produzieren und sich befriedigend (teil-) akkul-

<sup>89</sup> Vgl. *Gimbal*, Die Zuwanderungspolitik, S. 58; *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 135; Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 177; *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States*, Migration in the New Millennium, S. 13.

<sup>90</sup> »Danach soll es Bürgern aus Nicht-EU-Staaten, die entweder als anerkannte Flüchtlinge in der EU leben, studieren oder einen legalen Arbeitsvertrag haben, erlaubt sein, ihre Familien nachzuholen ... Der Vorschlag sieht vor, daß der Antragsteller für den Familiennachzug eine Aufenthaltsgenehmigung von mindestens einem Jahr benötigt. Er kann dann seinen Ehepartner, die minderjährigen Kinder, aber auch weitere direkte Verwandte nachholen, sofern sie von ihm finanziell abhängig sind. Auch nichteheliche und gleichgeschlechtliche Lebenspartner sollen einreisen dürfen ... Bei polygamen Ehen soll ein Mann jedoch nicht mehrere Ehefrauen nachholen dürfen, sondern muß sich für eine Frau und deren Kinder entscheiden. Wer seine Familie in der EU bei sich haben möchte, muß angemessenen Wohnraum, ausreichende finanzielle Mittel und eine Krankenversicherung nachweisen. Die Familienmitglieder können nach einer gewissen Frist ein eigenständiges Aufenthaltsrecht erhalten« (EU plant Familien-Nachzug, in: Süddeutsche Zeitung [SZ], 14.7.2000, S. 7).

<sup>91</sup> »Das Erlernen der Landessprache und die Akzeptanz der Landeskultur sind die Voraussetzungen für eine dauerhafte Integration. Ein gewisses Maß an kultureller Identität müssen die Zuwanderer aufgeben, allein schon, um von den strukturellen Eigenheiten des Aufnahmelandes profitieren zu können und nicht ins soziale Abseits zu geraten. Das Erfordernis der Eingliederung in den Rechtsstaat und die politische Kultur des Aufnahmelandes muß daher die Etablierung fundamentalistischer Einwandererkulturen zwangsläufig ausschließen« (*Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 40).

<sup>92</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil* (Hg.), Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 90. Die bewußte Förderung des Multikulturalismus – wie sie z.B. lange Zeit in Schweden praktiziert wurde – hat offenbar unerwünschte Effekte: »Dort wurden Segregation, ethnische Konflikte und Sozialneid durch das multikulturelle Modell der siebziger Jahre ... eher gefördert als verhindert ...« (Der »schwedische Mix«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.2.1999, S. 9).

<sup>93</sup> Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 40.

<sup>94</sup> Ebd., S. 38.

turieren sowie gesellschaftlich integrieren. Bei anderen Migranten ist dies jedoch nicht der Fall, und es ist legitim, wenn das betreffende Zuwanderungsland diese Migranten nach Möglichkeit nicht aufnimmt.

Die kritischen Aspekte transnationaler Migration betreffen nicht nur die nationale und kulturelle Identität sowie die gesellschaftliche Solidarität im Einwanderungsland, sondern auch ganz konkrete Probleme im Hinblick auf Sozialleistungen, Arbeitsmarkt, Wohnung und »importierte Kriminalität«.<sup>95</sup> Mit Blick auf Deutschland wird zum Beispiel folgendes festgestellt:

»Wenn auch in Zukunft viele Einwanderer nach Deutschland kommen, dann kann die weitere wirtschaftliche Entwicklung unter der Bedingung ihrer raschen und umfassenden Integration positiv, andernfalls aber negativ beeinflusst werden. Die Integration von Einwanderern hängt wesentlich ab von Lebensalter, Motivation, Bildungsniveau, beruflicher Qualifikation, Wirtschafts- und Arbeitskultur und nicht zuletzt von der Integrationsbereitschaft auf beiden Seiten ... Es geht dabei nicht um irgendwelche Qualifikationen, sondern um solche, die in das sich rasch ändernde Anforderungsprofil der deutschen Wirtschaft passen ... Verfügen die Einwanderer nicht oder nur bedingt über diese Voraussetzungen, und können bestehende Defizite auch nicht kurzfristig behoben werden, dann könnte Einwanderung die wirtschaftliche Entwicklung und das soziale Netz sogar empfindlich belasten. Das aber träfe die durch Abnahme und Alterung ohnehin geschwächte einheimische Bevölkerung besonders hart.«<sup>96</sup>

Das Einwanderungsland muß folgende *integrationsfördernde Maßnahmen* leisten:

- Entschiedene Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhaß und Diskriminierung im wirtschaftlichen, sozialen sowie kulturellen Leben.
- Förderung des gegenseitigen kulturellen Verstehens zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Zugewanderten.
- Bereitstellung von Sprach- und Orientierungsprogrammen sowie beruflichen Nach- und Umschulungskursen; Hilfe bei der Vermittlung von Wohnraum und Arbeit; Unterstützung bei Eigeninitiative und unternehmerischer Tätigkeit.<sup>97</sup> Entscheidende

Bedeutung kommt dabei dem Spracherwerb von Zuwanderern zu; es sollte vermieden werden, daß Wohnbezirke entstehen, in denen die Zugewanderten praktisch wie in ihrem Herkunftsland leben und in denen ihre Muttersprache vorherrscht.<sup>98</sup>

- Schrittweise rechtliche Gleichstellung zwischen Einheimischen und Zugewanderten (z.B. Freizügigkeit, Zugang zum Arbeitsmarkt, Anspruch auf öffentliche Leistungen, politische Partizipation).<sup>99</sup>
- Erleichterung der Einbürgerung. Die sprachliche, wirtschaftliche und soziale Integration sollten allerdings Voraussetzung für die Einbürgerung sein. Die Einbürgerung ist also sinnvollerweise nicht als Mittel, sondern als Abschluß der Integration zu verstehen.<sup>100</sup> Über den Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem *jus soli* oder dem *jus sanguinis* bzw. einem gemischten System sollten die Staaten frei entscheiden können.<sup>101</sup> Der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt nach dem Prinzip des *jus soli* muß daraufhin geprüft werden, ob er auch für Kinder von illegalen Zuwanderern gelten soll.<sup>102</sup> Die doppelte (oder sogar Mehrfach-)Staatsangehörigkeit sollte wohl auch weiterhin die Ausnahme bleiben, weil sie integrationshemmend wirken kann, die Bürger mit nur einer Staatsangehörigkeit benach-

Einwanderungsregelung, S. 192; *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States*, Migration in the New Millennium, S. 17.

<sup>98</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 90.

<sup>99</sup> Vgl. *Gimbal*, Die Zuwanderungspolitik, S. 67; *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 18f, 30 und 38f. In Schweden und in den Niederlanden haben auch Nicht-EU-Bürger das Kommunalwahlrecht; vgl. Thomas *Faist*, Jenseits von Nation und Post-Nation. Transstaatliche Räume und Doppelte Staatsbürgerschaft, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (2000) 1, S. 109–144 (131).

<sup>100</sup> Vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 181.

<sup>101</sup> Ein gemischtes System gibt es z.B. in Deutschland, Schweden, Griechenland und Italien; vgl. *Faist*, Jenseits von Nation, S. 130f; Christian *Joppke*, The Domestic Legal Status of Immigrant Rights: The United States, Germany and the European Union, EUI Working Papers SPS, 1999 (3), S. 25. Heimatloser Eishockeyprofi, in: SZ, 16.1.1999, S. 10; Schweden: Liberalisierung geplant, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 15.4.2000, S. 55. Das *jus soli* gilt z.B. in den USA; vgl. *Joppke*, The Domestic Legal Status, S. 11.

<sup>102</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 94. In den USA ist dies der Fall; vgl. *Joppke*, The Domestic Legal Status, S. 11.

<sup>95</sup> Die importierte Kriminalität wird in der öffentlichen Wahrnehmung allerdings häufig dramatisiert; vgl. auch ebd., S. 30; *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 19.

<sup>96</sup> *Bade*, Das Manifest der 60, S. 32f.

<sup>97</sup> Vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen



teilt und die Loyalität der Bürger zu »ihrem« Staat unterminiert.<sup>103</sup>

## Befristeter Aufenthalt und kleiner Grenzverkehr

Wenn die transnationale Migration jenseits der humanitär bzw. völkerrechtlich gebotenen sowie der erwünschten Zuwanderung nach Möglichkeit eingedämmt werden soll, ist darauf zu achten, daß befristete Aufenthaltsgenehmigungen tatsächlich befristet bleiben und zu termingerechter Ausreise führen. Dies gilt für Studium, Berufsausbildung, zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse, Tourismus, Transit u.ä.<sup>104</sup> Internationale Regelungen – wie es sie zum Beispiel seitens der ILO und der IOM bereits gibt – würden nicht nur zur Vereinheitlichung von Standards und zur Rechtssicherheit beitragen, sondern auch zur Legitimierung von Abschiebungen. Der kleine Grenzverkehr sollte im Sinn guter Nachbarschaft möglichst liberal gehandhabt werden, aber nicht als Tor zur illegalen Einwanderung dienen.

## Unerwünschte und illegale Zuwanderung

Ein international konsensfähiges Prinzip bezüglich unerwünschter Zuwanderung könnte folgendermaßen lauten: *Jedem Staat steht es frei, zusätzlich zu jenen Migranten, die er aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufnehmen muß und aus eigenem Interesse aufnehmen will, keine weiteren Zuwanderer aufzunehmen und die unerwünschte Migration nach Möglichkeit zu unterbinden.* Wenn der Sinn eines Einwanderungsgesetzes darin besteht, daß ein Staat die Einwanderer nach seinen Interessen auswählt, dann muß er gleichzeitig dafür sorgen »dürfen«, daß er die illegale Zuwanderung so effektiv wie möglich unterbindet, darunter auch den Mißbrauch des Asylrechts und die illegale Einreise.

<sup>103</sup> Viele Staaten akzeptieren doppelte (und Mehrfach-) Staatsangehörigkeit; vgl. zu Deutschland Joppke, The Domestic Legal Status, S. 25; Faist, Jenseits von Nation, S. 129; zu den USA Joppke, The Domestic Legal Status, S. 15. Andere Staaten akzeptieren sie nur dann, wenn der betreffende Zuwanderer nicht aus seiner bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen wird; vgl. Schweden: Liberalisierung geplant, in: NZZ, 15.4.2000, S. 55.

<sup>104</sup> Vgl. Gimbal, Die Zuwanderungspolitik, S. 67; Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States, Migration in the New Millennium, S. 14ff.

»Kontingentierung der legalen Zuwanderung bewirkt Anreize zur illegalen Zuwanderung. Wer dies nicht zu verhindern weiß, entwertet letztlich die eigenen Mittel zur Steuerung der Zuwanderung ...«<sup>105</sup> Wenn dies grundsätzlich anerkannt wird, müßte es konsensfähig sein, daß folgende Maßnahmen als legitim gelten:

- ☐ Strikte Grenz- und eventuell interne Kontrollen.<sup>106</sup>
- ☐ Abschiebung von Asylbewerbern in verfolgungsfreie Drittstaaten, falls sie von dort kommen.
- ☐ Abschiebung illegaler Migranten in ihre Heimatstaaten.
- ☐ Abschiebung von Ausländern mit bedingtem Aufenthaltsrecht, sofern sie erhebliche Straftaten begangen oder gegen die öffentliche Ordnung verstoßen haben.<sup>107</sup>
- ☐ Ablehnung von Asyl- und Einwanderungsanträgen, wenn der Antragsteller gefälschte Dokumente vorlegt und/oder wahrheitswidrige Angaben macht.<sup>108</sup>
- ☐ Durchsetzung restriktiver Visabestimmungen für die wichtigsten Herkunftsländer unerwünschter Migration.<sup>109</sup>
- ☐ Durchsetzung von Eilverfahren an Grenzen, Häfen und Flughäfen.
- ☐ Verkürzung des Rechtswegs auf ein vernünftiges Maß unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze.
- ☐ Generelle Verpflichtung der Herkunftsstaaten, ihre abgeschobenen Bürger wieder aufzunehmen, ohne daß gesonderte Rücknahmeabkommen nötig sind.
- ☐ Implementierung von Maßnahmen, die den illegalen Aufenthalt im Zuwanderungsland möglichst unattraktiv machen (z.B. Strafandrohung, Bekämpfung der Schwarzarbeit, Verweigerung von öffentlichen Leistungen).<sup>110</sup>
- ☐ Vermeidung der »Aufenthaltsverfestigung« von Ausländern ohne dauerhaftes Aufenthaltsrecht. »Begrenzt sein muß auch die Verlängerungsmöglichkeit, also die »Ketteneinreiseerlaubnis«, um ein all-

<sup>105</sup> Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 140.

<sup>106</sup> Vgl. Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 69.

<sup>107</sup> Vgl. Gusy, Möglichkeiten und Grenzen, S. 156.

<sup>108</sup> Vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 185.

<sup>109</sup> Vgl. Gimbal, Die Zuwanderungspolitik, S. 51.

<sup>110</sup> Vgl. Joppke, The Domestic Legal Status, S. 11; Ralph Rotte, Immigration Control in United Germany: Towards a Broader Scope of National Policies, in: Ordo Inter Nationes, Internationale Politik-Analysen, (1999) 8, S. 23; Gimbal, Die Zuwanderungspolitik, S. 67; Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States, Migration in the New Millennium, S. 15.

mähliches ›Umschlagen‹ von begrenztem in unbegrenzten Aufenthalt zu vermeiden.«<sup>111</sup> Auch im Fall von Asylbewerbern ist darauf zu achten, daß der Aufenthalt während des Anerkennungsverfahrens nicht seinen eigentlichen Zweck verliert und faktisch zur Einwanderung führt.<sup>112</sup>

- Generelle Anerkennung des Prinzips, daß Einwanderungsverfahren vom Ausland her zu betreiben sind,<sup>113</sup> sofern der Antragsteller nicht bereits mit einem unbefristeten legalen Status im anvisierten Einwanderungsland lebt.
- Sanktionen gegen Fluggesellschaften, Schiffslinien und Fuhrunternehmen, die illegale Einwanderer befördern.<sup>114</sup>
- Wirksame Bekämpfung des Schlepperwesens mit entsprechender Strafandrohung und Kostenhaftung.<sup>115</sup>
- Effektive Kontrollen in Bezug auf Scheinehen.<sup>116</sup>

Internationaler Regelungsbedarf besteht insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte: Vereinheitlichung der Grenzregime sowie Behandlung illegaler Migranten an der Grenze; Bekämpfung des Schleuserwesens und der grenzüberschreitenden Kriminalität; Harmonisierung der entsprechenden Sanktionen; Ächtung der in Bezug auf illegale Zuwanderung kooperationsunwilligen Staaten; Mitteilungs- und Abstimmungsverfahren zwischen den Grenzkontrollbehörden;<sup>117</sup> Vereinheitlichung der Verfahren für den Umgang mit aussichtslosen und abgelehnten Asylanträgen sowie für die Beendigung des Aufenthalts nach Fortfall der Fluchtgründe;<sup>118</sup> Koordinierung und Vereinfachung von Rückführungs- und Übernahmeverfahren;<sup>119</sup> Zusammenarbeit bei der Aufdeckung von

Dokumentenfälschungen; Aufbau eines internationalen Informationsnetzes über illegale Zuwanderung.

## Bekämpfung der Migrationsursachen

Ein wesentlicher Beitrag zur Eindämmung transnationaler Migration besteht in der Entwicklung eines internationalen Systems kollektiver Friedenssicherung sowie der Durchsetzung wirksamer Sanktionen gegen Staaten, welche die elementaren Menschenrechte verletzen und ihre Bürger zur Flucht zwingen.<sup>120</sup> Das internationale Engagement für die Bewahrung des Friedens, die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Durchsetzung der Demokratie muß intensiviert werden und eine größere Verbindlichkeit bekommen. Das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten sollte entsprechend relativiert werden.

Der Katastrophenschutz könnte für internationale Einsätze vor Ort besser koordiniert; und die einzelnen Hilfsprogramme könnten gezielter im Hinblick auf die Vermeidung von Massenmigrationen ausgerichtet werden. Jene Staaten, die internationale Hilfe erhalten, könnten bezüglich ihrer Kooperationsbereitschaft, Eigenleistung und Verwendungskontrolle stärker als bisher in die Pflicht genommen werden.

Die Zahl der unerwünschten Wirtschaftsmigranten, die aus ärmeren Staaten in reichere drängen, läßt sich – wenn überhaupt – nur langfristig verringern, indem die Lebensbedingungen in den ärmeren Staaten verbessert werden.<sup>121</sup> Die reicheren Staaten können dies mit wirtschaftlicher Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit zwar nicht ohne erhebliche Eigenanstrengungen der ärmeren Staaten erreichen, aber sie haben in jedem Fall das Potential, um einen erheblichen Beitrag dafür zu leisten. Illusionen sollte man sich diesbezüglich freilich nicht machen, denn Entwicklung ist ein komplexer Prozeß, dem häufig zähleibige strukturelle, politische und sozio-kulturelle Widerstände begegnen und der sich mit technokrati-

nicht verbieten oder durch aufwendige bürokratische Verfahren erschweren. Sie müssen auch nicht finanziell dafür »be-lohnt« werden, daß sie ihre Bürger wieder zurückkehren lassen; vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 82f. Wenn abgelehnte Asylbewerber in ihr Herkunftsland zurückkehren, dürfen sie nicht bestraft werden; ebd., S. 46.

<sup>120</sup> *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 28f.

<sup>121</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 22.

<sup>111</sup> *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 152; vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, S. 177.

<sup>112</sup> Vgl. *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 147.

<sup>113</sup> Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 33.

<sup>114</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 24.

<sup>115</sup> Vgl. *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 151f; *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 16.

<sup>116</sup> Vgl. *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 65.

<sup>117</sup> Vgl. *Gimbal*, Die Zuwanderungspolitik, S. 53.

<sup>118</sup> Vgl. *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 23f; *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 152.

<sup>119</sup> Ebd., S. 150; *Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil*, Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, S. 42; *Weidenfeld/Hillenbrand*, Einwanderungspolitik, S. 16. Staaten dürfen die Repatriierung ihrer Bürger

schen Programmen nicht einfach »herstellen« läßt. Selbst wenn sich die *durchschnittlichen* Lebensbedingungen in den ärmeren Ländern entscheidend verbessern sollten, wird es dort noch lange Zeit zahlreiche arme Menschen geben, die sich von transnationaler Migration eine Verbesserung ihrer Lebensqualität erhoffen. Hinzu kommt, daß der Entwicklungsabstand zwischen den heutigen Industrienationen und den Nachzüglern auf lange Zeit groß bleiben wird – möglicherweise wird er trotz Entwicklungserfolgen der Nachzügler sogar noch größer. Ein Rückgang des wirtschaftlich motivierten Migrationsdrucks ist mittelfristig also selbst im Fall positiver Entwicklung in den ärmeren Ländern nicht zu erwarten. Es sind nicht nur die Allerärmsten, die ihre angestammte Heimat aus existentieller Not verlassen, sondern auch jene relativ Bessergestellten, die ihre Lebensbedingungen durch Migration noch weiter verbessern wollen.

Im politischen Dialog mit den Herkunftsländern zahlreicher Migranten sollten die wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Beziehungen mit dem Migrationsthema verknüpft werden.<sup>122</sup> Entwicklungshemmender Brain-Drain sollte nach Möglichkeit verhindert werden, zum Beispiel durch eine entsprechende Selbstverpflichtung der bevorzugten Einwanderungsländer.<sup>123</sup> In den besonders kritischen Regionen sollten gezielt Projekte gegen die Abwanderung gefördert werden, wobei darauf zu achten ist, daß dadurch nicht große dauerhaft Gruppen von internationalen Sozialhilfeempfängern entstehen.

In der Nord-Süd-Diskussion taucht immer wieder folgendes Argument auf: Das Weltwirtschaftssystem enthält Elemente, welche die Entwicklung der armen Länder in unfairer Weise behindern und letztlich Massenmigration fördern.<sup>124</sup> Dieses Thema ist kompliziert und kann hier nicht vertieft werden, aber es verdient Beachtung.

Ein besonders wichtiger Punkt betrifft die Dämpfung des hohen Bevölkerungswachstums in den ärmeren Staaten: Es wirkt nicht nur als erhebliches Ent-

wicklungshemmnis, sondern vermehrt sozusagen biologisch die Zahl potentieller Migranten. In diesem Bereich sind größere nationale und internationale Anstrengungen als bisher erforderlich, und zwar insbesondere alle angezeigten Maßnahmen, die *direkt* im Sinn von Fertilitätssenkung wirken. Der *indirekte* Weg über Entwicklung ist nicht nur langwierig, sondern er wird gerade dadurch erschwert, daß das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum selber ein erhebliches Entwicklungshemmnis darstellt.<sup>125</sup>

Abschließend seien die Umweltflüchtlinge erwähnt. Auch in diesem Bereich sind größere nationale und internationale Anstrengungen als bisher erforderlich, um zu verhindern, daß Menschen ihre angestammte Heimat aus ökologischen Gründen verlassen müssen. Weltweit betrachtet, verschärft sich die globale Umwelt- und Ressourcenproblematik, und es sieht zur Zeit so aus, als ob die Zahl der Umweltflüchtlinge in Zukunft eher zu- als abnehmen wird.<sup>126</sup>

122 Vgl. *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States*, Migration in the New Millennium, S. 16.

123 Vgl. Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, in: *Weidenfeld*, Das europäische Einwanderungskonzept, S. 176; *Gusy*, Möglichkeiten und Grenzen, S. 145; *Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States*, Migration in the New Millennium, S. 14.

124 Im Hinblick auf den Abbau von Handelsbarrieren vgl. *IOM*, Constitution of the International Organization, S. 58.

125 Vgl. Manfred *Wöhlcke*, Bevölkerungswachstum: Folgerungen für die internationale Politik, unveröffentl. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 1997.

126 Vgl. Manfred *Wöhlcke*, Umweltflüchtlinge, München 1992.

## Schlußfolgerungen

Die moderne transnationale Migration unterscheidet sich von Wanderungsbewegungen vorangegangener Epochen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Der Hinweis darauf, daß es schon immer Migration gegeben habe, ersetzt insofern keine Analyse der heutigen Situation; er kann im übrigen suggerieren, daß Migration »normal« und daher im Grunde nicht besonders problematisch sei. Demgegenüber sollte nicht übersehen werden, daß viele Wanderungsbewegungen der Vergangenheit durchaus spannungs- und konfliktreich verlaufen sind. Manche dieser historischen Spannungen und Konflikte bestehen bis heute fort. Die moderne transnationale Migration betrifft mehr oder weniger alle Staaten. Angesichts ihrer Art und Dimension erweist sich die einzelstaatliche Asyl-, Ausländer- sowie Einwanderungspolitik häufig nicht mehr als problemadäquat. Es besteht zunehmender multilateraler Regelungsbedarf.

Die transnationale Migration ist aus der Perspektive der Zielländer zum Teil akzeptiert und sogar erwünscht, zum Teil ist sie jedoch »eher« oder gänzlich unerwünscht. Manche Migranten werden als Belastung erlebt, und ihre Integrationswilligkeit sowie -fähigkeit werden kritisch beurteilt. Die Summe aller unerwünschten Migranten produziert letztlich die globale Migrationsproblematik. Die Beschäftigung mit dieser Thematik führt naturgemäß zu einer Konzentration auf die negativen Aspekte transnationaler Wanderungen. Damit werden die positiven Aspekte selbstverständlich nicht geleugnet, aber diese implizieren eben nicht jene Probleme, um die es hier geht. Entsprechend beschäftigt sich ein Arzt vorzugsweise mit der Krankheit und nicht mit der Gesundheit.

Obwohl die Situation bezüglich der Zuwanderung in jedem Staat spezifisch ist, sehen sich viele Staaten mit dem gemeinsamen Problem konfrontiert, daß sie neben der humanitär bzw. völkerrechtlich gebotenen Aufnahme von Flüchtlingen sowie der erwünschten Zuwanderung auch eine unerwünschte Zuwanderung bekommen. Namentlich in den westlich orientierten Demokratien ist das Thema sensibel. Pro-Asyl und Ausländerlobbies üben dort einen starken Einfluß auf die öffentliche Diskussion aus. Das Etikett der Fremdenfeindlichkeit bzw. des Ausländerhasses wird rasch ver-

geben, wenn mögliche Integrationsprobleme und Zuwanderungsbegrenzungen erörtert werden.

Besonders sensibel ist das Thema der Flüchtlinge und De-facto-Flüchtlinge (einschließlich ihrer Familienangehörigen), denn sie werden in den meisten Staaten zwar aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Verpflichtungen oder grundsätzlichen moralischen Motiven aufgenommen, aber häufig sind sie »eigentlich« nicht erwünscht, da es sich bei ihnen nur ausnahmsweise um jene Zuwanderer handelt, welche die betreffenden Staaten als Einwanderer aus eigenem Interesse aufnehmen wollen bzw. welche die betreffende Bevölkerung als neue Mitbürger favorisieren. Es verwundert daher nicht, daß manche Staaten dazu neigen, die Genfer Flüchtlingskonvention restriktiv auszulegen und die Asylverfahren ziemlich unattraktiv zu gestalten, was zu einer entsprechend größeren Anziehungskraft jener Staaten führt, die diesbezüglich liberaler verfahren. Letztere sehen sich zusätzlich mit dem Problem konfrontiert, daß die Asylverfahren auch von solchen Migranten genutzt werden, für die sie eigentlich nicht gedacht sind. Internationale Regelungen für den Umgang mit Flüchtlingen und De-facto-Flüchtlingen sollten folgende Ziele verfolgen: klare Benennung, internationale Ächtung und negative Sanktionierung jener Staaten, die ihre Bürger aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen unterdrücken und verfolgen; allgemeine Anerkennung des Prinzips der »verfolgungsfreien Staaten«; Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren, darunter Vereinheitlichung der Regelungen für Asylverweigerung, Abschiebung, Familiengründung und -nachzug sowie für die Übertragung des Flüchtlingsstatus auf Familienangehörige; Aushandlung und Implementierung einer fairen internationalen Lastenteilung.

Naheliegenderweise ist die illegale Zuwanderung besonders unerwünscht. Sie bildet sozusagen den harten Kern der globalen Migrationsproblematik und ist effektiv kaum zu kontrollieren, sofern die in den westlich orientierten Demokratien vorherrschenden humanitären, völkerrechtlichen, rechtsstaatlichen und liberalen Grundsätze beachtet werden. Da es vernünftigerweise nicht darum gehen kann, diese Grund-

sätze auszuhöhlen, kann das Problem, wenn schon nicht gelöst, so doch wenigstens minimiert werden, indem ein internationaler Konsens über Prinzipien und Verfahren für den Umgang mit illegaler Zuwanderung zustande kommt. Als generelles Prinzip sollte anerkannt werden, daß es keinem Staat zugemutet wird, neben jenen Migranten, die er aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufnehmen *muß*, und jenen, die er aus eigenem Interesse aufnehmen *will*, auch jene Zuwanderer aufzunehmen, die unerwünscht sind, kein Aufenthaltsrecht haben und illegal einreisen. Internationaler Regelungsbedarf besteht diesbezüglich insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte: die Vereinheitlichung der Grenzregime sowie die Behandlung illegaler Migranten an der Grenze; die Bekämpfung des Schleuserwesens und der grenzüberschreitenden Kriminalität; die Harmonisierung der betreffenden Verfahren; die Ächtung der in bezug auf illegale Zuwanderung kooperationsunwilligen Staaten; die Einführung von Mitteilungs- und Abstimmungsverfahren zwischen den Grenzkontrollbehörden; die Vereinheitlichung der Verfahren für den Umgang mit aussichtslosen und abgelehnten Asylanträgen sowie für die Beendigung des Aufenthalts nach Fortfall der Fluchtgründe; die Koordinierung und Vereinfachung von Rückführungs- und Übernahmeverfahren; die Zusammenarbeit bei der Aufdeckung von Dokumentenfälschungen sowie beim Aufbau eines internationalen Informationsnetzes über illegale Zuwanderung.

Bei einem Teil der transnationalen Migranten handelt es sich um Einwanderer, die das Einwanderungsland aus eigenen Interessen auswählt und integrieren will. Sie sind von jenen Personen, die aus humanitären bzw. völkerrechtlichen Gründen aufgenommen werden *müssen*, klar zu unterscheiden – und von den illegal einwandernden Personen selbstverständlich auch. Allen Staaten steht es frei, ihre Einwanderungsgesetzgebung im Einklang mit den eigenen Prioritäten auszugestalten. Dennoch könnten auch in diesem Bereich einige Prinzipien international vereinbart werden. Dies gilt gleichermaßen für die Integrationsleistungen, die seitens der Einwanderungsländer zu erbringen sind. Die entsprechenden Einzelpunkte wurden im vorangegangenen Text skizziert.

Auch bei der Bekämpfung der Migrationsursachen ist multilaterale Harmonisierung und Regelung erforderlich, aber hier werden Erfolge wohl am schwierigsten zu erreichen sein. Es geht dabei um folgende Punkte: Entwicklung eines internationalen Systems

kollektiver Sicherung sowie der Durchsetzung wirksamer Sanktionen gegen Staaten, welche die elementaren Menschenrechte verletzen und ihre Bürger zur Flucht zwingen; Erweiterung internationaler Katastropheneinsätze im Sinn der Vermeidung großer Migrationsströme; Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen reicheren und ärmeren Staaten sowie Verknüpfung externer Leistungen mit dem Migrationsthema; Überwindung entwicklungshemmender Strukturen im Weltwirtschaftssystem; Dämpfung des starken Bevölkerungswachstums in den ärmeren Staaten; Intensivierung der internationalen Umweltpolitik, mit dem begleitenden Ziel, die Zahl der Umweltflüchtlinge zu verringern.

Es kann heute nicht mehr um die Entscheidung für oder gegen transnationale Migration gehen, sondern nur noch darum, ob und wie sie politisch gestaltet werden soll. Es handelt sich um ein globales Problem, das – ähnlich wie andere globale Probleme – nach internationaler Harmonisierung und Regelung verlangt. Optimalerweise würde dies im Rahmen eines internationalen Regimes geschehen, was aber kaum aussichtsreich ist. Realistischer erscheint die Erwartung, daß an den bisherigen bi- und multilateralen Regelungen punktuell und sozusagen ohne klaren Bauplan sowie ohne koordinierende Bauleitung weitergearbeitet wird. Im vorliegenden Papier wurde versucht, den groben Entwurf eines sinnvollen Gesamtkonzepts zu skizzieren.

# Literaturhinweise

## Dokumente und Materialien

- Bertelsmann Foundation/Bertelsmann Group of Policy Research/German Marshall Fund of the United States** (Hg.), Migration in the New Millennium. Recommendations of the Transatlantic Learning Community, Gütersloh 2000
- Civil Liberties Organisation** (Hg.), The Status of Refugee Rights in Nigeria, Lagos, Oktober 1992
- International Organization for Migration/IOM** (Hg.), Constitution of the International Organization for Migration, Brüssel 1989 (erste Fassung 1951)
- Overview of International Migration, Genf, September 1995
  - IOM and Effective Respect for Migrants' Rights, Genf, November 1997
- Stiftung Deutsch-Amerikanisches Akademisches Konzil** (Hg.), Deutsche und Amerikanische Migrations- und Flüchtlingspolitik, Bonn/Washington 1997
- United Nations/General Assembly** (Hg.), International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, New York, Dezember 1998
- International Migration and Development, Including the Question of the Convening of a United Nations Conference on International Migration and Development to Address Migration Issues, New York, August 1999
- United Nations/Population Division** (Hg.), Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?, New York, Mai 2000
- United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters** (Hg.), U.S.-Mexico Border, Washington, D.C., Juli 1999
- Western European Union/Institute for Security Studies** (Hg.), Europe's Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean (Verf.: Michael Pugh), Paris 2000 (Chaillot, Papers, No. 41)
- Bade**, Klaus J. (Hg.), Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München 1994
- Chhangani**, R.C., Rights of Refugees under Nigerian Law, in: Journal of Human Rights Law and Practice, 5 (Juli 1997) 2/3, S. 86–117
- Durand**, Jorge/**Massey**, Douglas S., Mexican Migration to the United States. A Critical Review, in: Latin American Research Review, 27 (1992) 2, S. 3–42
- Faist**, Thomas, Jenseits von Nation und Post-Nation. Transstaatliche Räume und Doppelte Staatsbürgerschaft, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (2000) 1, S. 109–144
- Fontoura**, Paulo Roberto **Campos Tarrisse da/Goidanich**, Roberto, O Brasil e a questão dos refugiados, in: Política Externa, 7 (1998) 1, S. 161–170
- Gimbal**, Anke I., Die Zuwanderungspolitik der Europäischen Union: Interessen – Hintergründe – Perspektiven, in: **Weidenfeld**, Werner (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 50–88
- Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, in: **Weidenfeld**, Werner (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 161–192
- Gusy**, Christoph, Möglichkeiten und Grenzen eines effektiven und flexiblen europäischen Einwanderungsrechts, in: **Weidenfeld**, Werner (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 127–159
- Hartigan**, Kevin, Refugee Policies in Mexico and Honduras, in: International Organization, 46 (1992) 3, S. 709–730
- Heimann**, Josef, »Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr« – der neue Titel IV EVG unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Protokolls, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, Diskussionspapier, 1999 (2)
- Jahn**, Andreas E., Von der legalen zur illegalen Migration, in: **Wolter**, Achim (Hg.), Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Baden-Baden 1999, S. 95–106

## Monographien und Aufsätze

- Angenendt**, Steffen, Flucht und Migration. Aktuelle Probleme der weltweiten Wanderungen, in: Internationale Politik, (1999) 4, S. 1–10

- Joppke**, Christian, The Domestic Legal Status of Immigrant Rights: The United States, Germany and the European Union, EUI Working Papers SPS, 1999 (3)
- Kirisci**, Kemal, Erzwungene Migration in der Türkei, in: Südosteuropa Mitteilungen, 37 (1997) 3, S. 165–184
- Klos**, Christian, Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts, in: **Wolter**, Achim (Hg.), Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Baden-Baden 1999, S. 19–37
- Moussalli**, Michel, Plädoyer für eine neue Flüchtlingspolitik, in: Interdependenz, (1991) 8, S. 42–54
- Nair**, Ravi, Indiens Flüchtlingspolitik, in: Südasien, 16 (1996) 1, S. 33–39
- Rosenberg**, Göran, Sweden and its Immigrants: Policies versus Opinions, in: Daedalus, 124 (Sommer 1995) 3, S. 209–218
- Schmid**, Josef, Zuwanderung aus Eigennutz? Der demographische Aspekt des Einwanderungsbedarfs in den EU-Mitgliedsstaaten, in: **Weidenfeld**, Werner (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 89–124
- Skeldon**, Ronald, Migration from China, in: Journal of International Affairs, 49 (1996) 2, S. 434–455
- Stolz**, Rolf, Probleme der Zuwanderung, Zuwanderung als Problem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (27.11.1998) B49, S. 15–34
- Unbehaun**, Horst, Türkische Arbeitsmigration in den Nahen Osten, nach Osteuropa und Mittelasien, in: Orient, 37 (1996) 1, S. 87–109
- Uygur**, Ercan, Foreign Aid as a Means to Reduce Emigration. The Case of Turkey, Genf: International Labour Organization, 1992
- Wacker**, Gudrun, Keim der Destabilisierung? China und seine neuen zentralasiatischen Nachbarn, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1997) 3, S. 291–304
- Weidenfeld**, Werner/**Hillenbrand**, Olaf, Einwanderungspolitik und die Integration von Ausländern – Gestaltungsaufgaben für die Europäische Union, in: **Weidenfeld**, Werner (Hg.), Das europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994, S. 9–45
- Weiner**, Myron, Rejected Peoples and Unwanted Migrants in South Asia, in: Economic and Political Weekly, 34 (1993), S. 1737–1745
- Widgren**, Jonas, Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina. Lektionen für eine europäische Migrationspolitik, in: Internationale Politik, 4 (1999) 54, S. 31–38
- Wöhlecke**, Manfred, Bevölkerungswachstum: Folgerungen für die internationale Politik, unveröffentl. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 1997
- Das Bevölkerungswachstum in Lateinamerika. Regionale und überregionale Konsequenzen, unveröffentl. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 1999
- Probleme des demographischen Wandels in Europa, unveröffentl. Arbeitspapier, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2000